

หลักการใช้และการประยุกต์การตีความกฎหมายปกครอง Principles of Use and Applications of Administrative Law Interpretation

ชีษณูชา หมั่นถนอม¹

Chidsanucha Manthanom

(Received: May 21, 2024, Revised: March 28, 2025, Accepted: April 11, 2025)

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งนำเสนอหลักการพื้นฐานและแนวทางการประยุกต์ใช้การตีความกฎหมายปกครอง ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความสมดุลระหว่างการใช้อำนาจของรัฐและการคุ้มครองสิทธิของประชาชน หลักการตีความกฎหมายปกครองประกอบด้วยแนวทางสำคัญ ได้แก่ การตีความโดยยึดความชัดเจนของถ้อยคำ การตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย การตีความที่เป็นธรรม และการตีความที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและประโยชน์สาธารณะ ในด้านการประยุกต์ใช้ การตีความต้องพิจารณาบริบทของข้อเท็จจริงและวัตถุประสงค์ของกฎหมายอย่างรอบด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ถ้อยคำในตัวบทกฎหมายมีความคลุมเครือหรือไม่ชัดเจน นอกจากนี้ ยังต้องคำนึงถึงแนวคำพิพากษาของศาลปกครองที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างแนวปฏิบัติที่สอดคล้องกับมาตรฐานทางกฎหมาย โดยการประยุกต์ใช้การตีความกฎหมายปกครองได้มาจากหลักการตีความกฎหมายทั่วไปและกำหนดกระบวนการในการประยุกต์การตีความกฎหมายปกครองเพื่อให้เกิดภาพความเข้าใจมากขึ้น

คำสำคัญ: การตีความกฎหมายปกครอง, การประยุกต์ใช้การตีความกฎหมาย, การกระทำทางปกครอง

Abstract

This article aims to present the fundamental principles and practical approaches to interpreting administrative law, which serves as a crucial tool for balancing the exercise of state power and the protection of individual rights. The principles of administrative law interpretation encompass key approaches, including literal interpretation, interpretation based on the purpose of the law, equitable interpretation, and interpretation aligned with the rule of law and public interest. In terms of application, interpretation requires a comprehensive

¹ ป.ร. (รัฐประศาสนศาสตร์), ศึกษาพิเศษชำนาญการพิเศษ, สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขต 12, 125 ถนนพิพิธภักดี ตำบลสะเตง อำเภอเมืองยะลา จังหวัดยะลา 95000, joemajor5931@gmail.com

Ph.D. (Public Administration), Study Supervisor, Senior Professional Level, The Secondary Educational Service Area Office Yala, 125 Phiphitphakdi Road, Sateng Subdistrict, Mueang Yala District, Yala Province 95000, joemajor5931@gmail.com

consideration of the factual context and the objectives of the law, particularly in cases where the language of the legal provisions is ambiguous or unclear. Moreover, attention must be given to administrative court rulings, which play a significant role in establishing practices consistent with legal standards. The application of administrative law interpretation is derived from general principles of legal interpretation and involves a structured process to enhance understanding and clarity in interpreting administrative law.

Keywords: Interpretation of Administrative Law, Application of Legal Interpretation, Administrative Action

1. บทนำ

การตีความกฎหมายเป็นกระบวนการที่สำคัญในการเข้าใจความหมายและการใช้งานของกฎหมายในชีวิตประจำวัน โดยเฉพาะกฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่มุ่งจัดระเบียบการปกครองภายในของฝ่ายบริหารของรัฐในการตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้จัดโครงสร้างหน้าที่และอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและวางหลักความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน² ซึ่งการตีความกฎหมายมีความสัมพันธ์กับการใช้กฎหมายในการพิจารณาปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมาย การวิเคราะห์และอภิปรายเกี่ยวกับการตีความกฎหมายเป็นกระบวนการที่สำคัญและมีความซับซ้อนในการดำเนินงานของระบบยุติธรรม ความเข้าใจในหลักการและการประยุกต์ใช้การตีความกฎหมายมีบทบาทสำคัญในการนำกฎหมายไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรบางครั้งอาจไม่ครอบคลุมทุกสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในชีวิตจริง หรืออาจมีความไม่ชัดเจนในบางประเด็น ทำให้จำเป็นต้องอาศัยการตีความจากศาลหรือผู้มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย การตีความกฎหมายไม่เพียงแต่เป็นการอธิบายความหมายของตัวบทกฎหมายเท่านั้น แต่ยังเป็น การกำหนดขอบเขตและการนำกฎหมายไปใช้ให้สอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป การตีความกฎหมายที่ดีควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติธรรม ความยุติธรรม และเจตนารมณ์ของผู้ตรา กฎหมาย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิของประชาชน จากการรวบรวมข้อมูลคำวินิจฉัยที่พิจารณาจากที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544-2562³ พบว่า มีคดีที่ ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับหรือแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นจำนวน 68 คดี ซึ่งเป็นผลมาจากความเห็นที่แตกต่างกันของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ซึ่งมีสาเหตุมาจากการตีความกฎหมายที่ต่างกัน

² สมยศ เชื้อไทย, *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2550). น. 64.

³ ศาลปกครอง, *รวมคำวินิจฉัยที่พิจารณาจากที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองสูงสุด ตั้งแต่ปี 2544-2562*, (กรุงเทพมหานคร : หจก.แสงจันทร์การพิมพ์, 2565).

อย่างไรก็ตาม การตีความกฎหมายก็มีความท้าทาย เนื่องจากต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการรักษาความชัดเจนของกฎหมายและการปรับปรุงให้สอดคล้องกับบริบทใหม่ ๆ ความสำคัญของการตีความกฎหมายปกครองซึ่งอาจมีความแตกต่างจากกฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่ง โดยพิจารณาจากลักษณะและบทบาทของแต่ละประเภทของกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายปกครองมีบทบาทในการกำกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชน โดยมุ่งให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจรัฐและสิทธิของประชาชน การตีความกฎหมายปกครองต้องคำนึงถึงความยุติธรรมและประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ในขณะที่กฎหมายอาญามุ่งลงโทษผู้กระทำความผิดเพื่อคุ้มครองความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในสังคม การตีความต้องเป็นไปตามหลักเคร่งครัดเพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิของผู้ต้องหา ส่วนกฎหมายแพ่งกำกับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชน เช่น การทำสัญญา ทรัพย์สิน หรือมรดก การตีความต้องเน้นที่เจตนารมณ์ของคู่สัญญาและความสมดุลระหว่างคู่กรณี บทความนี้จะนำเสนอภาพรวมของหลักการตีความกฎหมายและการประยุกต์ใช้ในสถานการณ์ต่าง ๆ โดยมุ่งเน้นถึงความสำคัญและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการตีความกฎหมายในบริบทของการปกครอง เพราะการตีความกฎหมายมีผลกระทบทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ หากการตีความกฎหมายทำได้อย่างเหมาะสมและมีความเป็นธรรม จะช่วยให้กฎหมายมีความยืดหยุ่นและทันสมัย สามารถตอบสนองต่อความต้องการของสังคมได้ดีขึ้น หากการตีความกฎหมายขาดความรอบคอบ อาจนำไปสู่ความไม่แน่นอนทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรม

2. การใช้และการประยุกต์การตีความกฎหมายปกครอง

2.1 การตีความกฎหมาย

การตีความกฎหมายเป็นวิธีการหนึ่งที่ใช้ในการใช้กฎหมายเมื่อมีข้อสงสัยในความหมายของกฎหมาย ซึ่งมีทั้งการตีความกฎหมายในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง กิจกรรมในเชิงสร้างสรรค์ของผู้พิพากษาในการขยายความ จำกัดความ หรือการแก้ไขกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย ซึ่งถูกแสดงออกหรืออยู่ในรูปของกฎหมายลายลักษณ์อักษร และการตีความกฎหมายในความหมายอย่างแคบ หมายถึง การอธิบายของผู้พิพากษาเกี่ยวกับความหมายของถ้อยคำหรือวลีที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายหรือกฎหมายลายลักษณ์อักษร⁴ และมีผู้ให้ความหมายของการตีความกฎหมายหลายท่านที่สอดคล้องกัน เช่น หยุต แสงอุทัย ให้ความหมายว่าการค้นหาความหมายของกฎหมายที่มีถ้อยคำไม่ชัดเจนแน่นอนคือกำกวมหรือมีความหมายได้หลายทางเพื่อหยั่งทราบว่าถ้อยคำของบทบัญญัติของกฎหมายมีความหมายอย่างไร⁵ สมยศ เชื้อไทย ให้ความหมายว่าการคิดค้นหาคำจากบทบัญญัติของกฎหมายโดยวิธีใช้เหตุผลตามหลักตรรกวิทยาและสามัญสำนึกเพื่อให้ได้มาซึ่ง “ข้อความ” ของกฎหมายที่จะนำไปใช้วินิจฉัยคดีข้อพิพาทได้อย่างถูกต้อง⁶ และธานินทร์ กรัยวิเชียร

⁴ ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมาย*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น. 92.

⁵ หยุต แสงอุทัย, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*, พิมพ์ครั้งที่ 22, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565), น. 122.

⁶ สมยศ เชื้อไทย, *คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป*, พิมพ์ครั้งที่ 15, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2551), น. 171.

ให้ความหมายว่า การค้นหาหรืออธิบายความหมายของถ้อยคำที่ปรากฏในตัวบทกฎหมายโดยอาศัยการใช้เหตุผลตามหลักตรรกวิทยาและสามัญสำนึกให้มีความหมายที่ชัดเจนขึ้นเพื่อที่จะนำกฎหมายนั้นไปใช้บังคับแก่กรณีที่มีปัญหาได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม แต่ทั้งนี้การตีความกฎหมายไม่ใช่การสร้างหรือบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ แต่เป็นเพียงการให้ความหมายที่ชัดเจนแก่บทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น⁷

สรุปได้ว่า การตีความกฎหมาย หมายความว่า การหาคำอธิบายความหมายของกฎหมายที่มีข้อสงสัย เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการนำกฎหมายไปใช้กับกรณีต่าง ๆ

เหตุที่ต้องตีความกฎหมายก็เพราะว่า ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถรู้เหตุการณ์ล่วงหน้าที่เกิดขึ้นในภายหน้าได้ทุกกรณี จึงไม่สามารถบัญญัติกฎหมายให้ครอบคลุมทุกกรณี นอกจากนั้นฝ่ายนิติบัญญัติอาจมีความผิดพลาดในเรื่องการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับได้⁸ การตีความกฎหมายจะพึงกระทำต่อเมื่อมีข้อสงสัยในความหมายของกฎหมายเกิดขึ้น⁹ การตีความกฎหมายที่เกิดจากการไม่มีบทบัญญัติที่เป็นข้อยกเว้นไว้ในกฎหมายลายลักษณ์อักษร การใช้กฎหมายในกรณีนี้เห็นได้ชัดว่าเป็นการใช้กฎหมายในทางตรงกันข้ามกับถ้อยคำที่ปรากฏชัดแจ้ง ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ข้อที่ต้องเน้นย้ำไว้ ก็คือ การใช้กฎหมายในกรณีนี้ ผู้ใช้กฎหมายไม่ได้ตรวจสอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าเหมาะสมถูกต้องหรือไม่ แต่เป็นกรณีที่ผู้ใช้กฎหมายตรวจสอบและลดรูปถ้อยคำของบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เพราะถ้าใช้กฎหมายตามถ้อยคำนั้นแล้ว ย่อมจะเกิดผลอันประหลาดและไม่อาจยอมรับได้¹⁰

การศึกษาแนวทางการตีความกฎหมายปกครองของประเทศไทยนั้นมีแนวทางมาจากประเทศฝรั่งเศสที่เป็นต้นกำเนิดของกฎหมายปกครองซึ่งเป็น “ต้นแบบ” ของกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครอง และเริ่มเป็นรูปเป็นร่างอย่างเห็นได้ชัดภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789¹¹

2.1.1 การตีความกฎหมายปกครองในฝรั่งเศส

เนื่องด้วยการนำกฎหมายปกครองแยกออกมาจากศาลยุติธรรม ในประเทศไทยได้นำระบบกฎหมายฝรั่งเศสที่ได้ยอมรับว่าในระบบกฎหมายของตนมีกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีจุดประสงค์เพื่อการคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนตามแนวความคิดเสรีนิยมและเสรีภาพของประชาชนในชาติ สำหรับหลักกฎหมายปกครองทั่วไปนั้นเป็นหลักกฎหมายที่ลึกซึ้งกว่าหลักกฎหมายอันเกิดมาจากคำพิพากษาของศาลในกรณีทั่วไป และยังเป็นเครื่องมือของสภาแห่งรัฐในการแสดงให้เห็นว่ากฎหมายปกครองมีความเฉพาะแตกต่างจากกฎหมายอื่น ๆ โดยตุลาการศาลปกครองไม่ได้มีหน้าที่ในการสร้างหลักกฎหมายปกครองทั่วไปขึ้นมาจากสิ่งที่ไม่ได้อยู่เลย แต่เป็นเพียงการถ่ายทอดหลักกฎหมายปกครองทั่วไปโดยอาศัยบริบททางสังคมและเทียบเคียงมาจาก

⁷ กองบรรณาธิการ สำนักกฎหมาย, บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ : เรื่อง “หลักการตีความกฎหมายตามครรลองของหลักนิติธรรม” : ภาควิชา ศาสตราจารย์ (พิเศษ) อานันท์ กรียวิเชียร”, *จุลนิติ*, 7 (4) (2553), น. 4-13.

⁸ มานิตย์ จุมปา, *ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย*, พิมพ์ครั้งที่ 22, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2566), น. 102.

⁹ หยุด แสงอุทัย, *เรื่องเดิม*, น. 122.

¹⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *การใช้และการตีความกฎหมายมหาชน*, *จุลนิติ*, 7 (4) (2553), น. 78.

¹¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *แนวคิดและปรัชญาของกฎหมายปกครอง*, สืบค้นวันที่ 27 มีนาคม 2568, จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1228>

หลักกฎหมายแพ่งในเรื่องเดียวกันดังที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ (ที่ประชุมใหญ่) คดี Dame Peynet ลงวันที่ 8 มิถุนายน ค.ศ. 1973 ซึ่งมีข้อเท็จจริง คือ การไล่ข้าราชการผู้หนึ่งออกจากตำแหน่งหน้าที่ อันเนื่องมาจากเหตุผลว่าข้าราชการนั้นตั้งครรรค์ สภาแห่งรัฐได้นำหลักจากกฎหมายแรงงานในเรื่องการไล่ออกจากงานอันเนื่องมาจากการตั้งครรรค์ถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมาปรับใช้กับกรณีดังกล่าว หรือในบางครั้งพบว่า สภาแห่งรัฐได้นำกฎหมายมหาชนมาเป็นฐานในการวางหลักในเรื่องหลักกฎหมายปกครองทั่วไปเช่นกันดังที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ คดี Alitalia ในปี ค.ศ. 1989 หรือในบางครั้งก็นำกฎหมายระหว่างประเทศมาเป็นฐานในการวางหลักในเรื่องหลักกฎหมายปกครองทั่วไปดังที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ คดี Bereciatura-Echarri ในปี ค.ศ. 1988 ซึ่งสภาแห่งรัฐได้นำแนวคิดอันมีที่มาจากกฎหมายต่าง ๆ มาปรับใช้ในคดีปกครองในลักษณะที่เป็นการยืนยันการมีอยู่ของหลักในเรื่องดังกล่าว แต่มีแนวปฏิบัติในการนำมาปรับใช้กับกฎหมายปกครองในลักษณะที่เฉพาะ ซึ่งภารกิจของสภาแห่งรัฐในกรณีนี้ถือเป็นการกิจที่เน้นย้ำความเป็นอิสระและลักษณะเฉพาะของกฎหมายปกครองฝรั่งเศสอีกประการหนึ่ง

บทบาทของตุลาการศาลปกครองในการวาง “หลักกฎหมายปกครองทั่วไป” เริ่มต้นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่สภาแห่งรัฐต้องทำการตัดสินคดีโดยเคารพหลักสิทธิในการต่อสู้คดีดังที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ (ที่ประชุมใหญ่) คดี Veuve Trompier-Gravier ลงวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1944 โดยสภาแห่งรัฐวางหลักไว้ในคำพิพากษาดังกล่าวไว้ว่า สิทธิในการต่อสู้คดีถือเป็นหลักกฎหมายปกครองทั่วไป ซึ่งสภาแห่งรัฐก็ได้มีคำพิพากษาในทำนองเดียวกันนี้ออกมาอีกเป็นจำนวนมากในวันเดียวกัน สภาการณดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าสภาแห่งรัฐยอมรับอย่างชัดเจนว่าสิทธิในการต่อสู้คดีถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไป แม้ว่าจะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรกำหนดไว้ก็ตาม แนวคิดของสภาแห่งรัฐในการยอมรับ “หลักกฎหมายปกครองทั่วไป” นั้นมีที่มาจากที่ยอมรับกันว่าหลักทั่วไปดังกล่าวนี้ย่อมเป็นที่ยอมรับในระบบกฎหมายของทุกประเทศ มีลักษณะในทำนองเดียวกับกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งมีคุณค่าเทียบเท่ากฎหมายระดับนิติบัญญัติ หรืออาจมีคุณค่าเทียบเท่ากฎหมายระหว่างประเทศซึ่งสภาแห่งรัฐเองก็ยังคงยืนยันถึงบทบาทของกฎหมายระหว่างประเทศในฐานะที่มาของการวางหลักในคำพิพากษาของตนไว้ในคำพิพากษาคดี Bereciartua Echarri ในปี ค.ศ. 1988 และ คดี Agyepong ในปี ค.ศ. 1994

หลักการตีความกฎหมายปกครองตามที่ปรากฏในคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐมีความหลากหลายเป็นอย่างยิ่ง แต่อาจแบ่งประเภทตามที่ปรากฏอยู่ในคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐออกเป็นสามประเภท โดยถือตามจุดประสงค์ในการคุ้มครองของหลักกฎหมายดังกล่าว กล่าวคือ

1) หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการคุ้มครองเสรีภาพ ตัวอย่างของหลักกฎหมายทั่วไปประเภทนี้ ได้แก่ เสรีภาพในการเดินทาง เสรีภาพในการค้าและการอุตสาหกรรม

2) หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยความเสมอภาค ตัวอย่างของหลักกฎหมายทั่วไปประเภทนี้ ได้แก่ ความเสมอภาคในการอยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมาย ความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ ความเสมอภาคของประชาชนภายใต้กระบวนการยุติธรรม และหลักอื่น ๆ ที่นำมาปรับใช้ในคดีเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ

3) หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยความปลอดภัยและความมั่นคง เป็นหลักที่ปรากฏในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ในช่วงต้นปีคริสต์ศตวรรษที่ 21 สภาแห่งรัฐได้รับรองหลักดังกล่าวไว้ในคำพิพากษา คดี KPMG ในปี ค.ศ. 2006¹²

สรุปได้ว่า ในการตีความกฎหมายปกครองในประเทศฝรั่งเศสใช้หลักกฎหมายปกครองทั่วไปโดยมีหลักการสำคัญสามประการ คือ 1) หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการคุ้มครองเสรีภาพ 2) หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยความเสมอภาค และ 3) หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยความปลอดภัยและความมั่นคง

2.1.2 หลักในการตีความกฎหมายในประเทศไทย

การตีความกฎหมายในบางกรณีอาจตีความได้ง่ายเนื่องจากตัวบทกฎหมายมีความชัดเจน แต่ก็ไม่น้อยที่ถ้อยคำในตัวบทกฎหมายต้องตีความ อย่างน้อยที่สุดต้องดูตัวบทกฎหมายในมาตรานั้นทั้งหมดหรือมาตราข้างเคียง และในบางกรณีที่จะนำตัวบทกฎหมายมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงอาจทำได้ยากเนื่องจากถ้อยคำในตัวบทกฎหมายไม่ชัดเจน อาจมีถ้อยคำกำกวม หรือมีความหมายหลายทาง การตีความกฎหมายทั่วไปมีสองประการ คือ

1) การตีความตามตัวอักษร มีผู้ให้ความหมายหลายท่านซึ่งมีความสอดคล้องกัน เช่น หยุต แสงอุทัย ให้ความหมายว่า การหยั่งทราบความหมายจากตัวอักษรของกฎหมาย¹³ อริยพร โพธิ์ใส ให้ความหมายว่า การตีความเกี่ยวกับภาษา ถ้อยคำตัวอักษรและไวยากรณ์จะต้องเริ่มต้นที่การค้นหาคำนิยามหรือความหมายของถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในกฎหมายก่อน และคำนิยามนั้นจะต้องมาจากคำนิยามในกฎหมายฉบับนั้นหรือมาจากกฎหมายอื่นที่กฎหมายนั้นอ้างถึงความหมายของถ้อยคำตามตัวอักษร¹⁴ และมานิตย์ จุมปา ให้ความหมายว่าเป็นการพิจารณาความหมายของกฎหมายจากตัวบทกฎหมายนั้น¹⁵ โดยมีหลักสำคัญอยู่สามประการ กล่าวคือ ประการแรก ในกรณีที่บทกฎหมายใช้ภาษาธรรมดาก็ต้องเข้าใจว่ามีความหมายที่เข้าใจอยู่ตามธรรมดาของถ้อยคำนั้น ๆ ประการที่ 2 ในกรณีที่บทกฎหมายใช้ภาษาทางเทคนิคหรือภาษาทางวิชาการก็ต้องเข้าใจความหมายตามที่เข้าใจกันในทางเทคนิคหรือในทางวิชาการนั้น ๆ และประการที่ 3 ในกรณีที่บทกฎหมายประสงค์จะให้ถ้อยคำบางคำมีความหมายพิเศษไปกว่าที่เข้าใจกันอยู่ในภาษาธรรมดา ภาษาทางเทคนิคหรือภาษาทางวิชาการ กฎหมายจะได้กำหนดบทวิเคราะห์ศัพท์หรือบทนิยามไว้¹⁶

สรุปได้ว่า การตีความตามตัวอักษร หมายถึง การทำความเข้าใจความหมายของตัวบทกฎหมายแบบตรงตัว

2) การตีความตามเจตนารมณ์ มีผู้ให้ความหมายหลายท่านเช่นกันซึ่งมีความสอดคล้องกัน เช่น วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้อธิบายถึงลักษณะของการตีความตามเจตนารมณ์และสรุปได้ว่า การตีความที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์และเจตนาของกฎหมายมากกว่าความหมายตามตัวอักษร โดยพิจารณาถึงบริบทและเหตุผลที่ทำให้เกิดกฎหมายนั้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปตามเป้าหมายของผู้ร่าง¹⁷ หยุต แสงอุทัย ให้ความหมายว่า

¹² ปาสีรัฐ ศรีวรรณพฤกษ์, *Juristatour ในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*, สืบค้นวันที่ 27 มีนาคม 2568, จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1795>

¹³ หยุต แสงอุทัย, เรื่องเดิม, น. 124.

¹⁴ อริยพร โพธิ์ใส, หลักทั่วไปในการตีความกฎหมายแพ่งและอาญา, *จุลนิติ*, 7 (4) (2553), น. 165.

¹⁵ มานิตย์ จุมปา, เรื่องเดิม, น. 103.

¹⁶ หยุต แสงอุทัย, เรื่องเดิม, น. 124.

¹⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, เรื่องเดิม, น. 69-70.

การหยั่งทราบความหมายของถ้อยคำในบทกฎหมายจากเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายนั้น ๆ¹⁸ และ อริยพร โพธิ์ใส ให้ความหมายว่า การค้นหาความหมายของถ้อยคำในบทกฎหมายจากเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายนั้น ๆ ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับไม่เหมือนกัน¹⁹ อีกทั้งวิธีการตีความบทกฎหมายตามวัตถุประสงค์ คือ วิธีการตีความที่ตั้งคำถามถึง “เป้าหมาย” หรือ “เหตุผล” (ratio legis) หรือ “นโยบาย” ของบทกฎหมายนั้น การตีความตามวัตถุประสงค์แห่งบทกฎหมายจึงเป็นวิธีการตีความที่ทำให้ผู้ตีความไม่ตกเป็นทาสของถ้อยคำหรือลายลักษณ์อักษร ติดอยู่เฉพาะแต่รูปแบบของถ้อยคำและไม่สนใจที่จะถามถึงเป้าหมายของบทกฎหมายบทนั้น ในทางตำราเมื่อต้องอธิบายถึงการค้นหาวัตถุประสงค์ของบทกฎหมายแล้ว มักจะอธิบายว่า อาจกระทำได้ในสองรูปแบบ คือ ค้นหาว่าผู้ร่างกฎหมายมีนโยบายอย่างไรในการร่างบทกฎหมายบทนั้นหรือค้นหาวาทกฎหมายบทนั้นโดยตัวของตัวเองในสภาวะการณ์ ณ เวลาตีความมีวัตถุประสงค์อย่างไร ความหมายที่แท้จริงของบทกฎหมายย่อมจะใช้ทั้งสองวิธี โดยถือว่าการค้นหาเจตจำนงของผู้ร่างกฎหมายเป็นการตีความบทกฎหมายตามประวัติความเป็นมา ซึ่งแม้จะรู้ว่าผู้ร่างกฎหมายมีเจตจำนงอย่างไร ก็ไม่ผูกพันผู้ตีความกฎหมายให้ต้องยึดถือตาม ส่วนการค้นหาว่าบทกฎหมายบทนั้นโดยตัวของมันเองในสภาวะการณ์ ณ เวลาตีความมีวัตถุประสงค์อย่างไรนั้นคือการตีความกฎหมายตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย²⁰

สรุปได้ว่า การตีความตามเจตนารมณ์ หมายถึง การทำความเข้าใจความหมายของตัวบทกฎหมายจากความมุ่งหมายของผู้ร่างกฎหมาย

ดังนั้น การตีความตามตัวอักษรมีความแตกต่างกับการตีความตามเจตนารมณ์อย่างสิ้นเชิงซึ่งอาจจะเปรียบเทียบได้ดังต่อไปนี้

1) ด้านแนวคิด การตีความตามตัวอักษรมีแนวคิดในการให้ความหมายแก่บทกฎหมายตามถ้อยคำที่เขียนไว้ในบทบัญญัติ โดยไม่พิจารณาปัจจัยอื่นนอกเหนือจากถ้อยคำ มุ่งเน้นการใช้ภาษาที่ชัดเจนและตรงไปตรงมา ส่วนการตีความตามเจตนารมณ์มีแนวคิดในการให้ความหมายแก่บทกฎหมายโดยมุ่งพิจารณาวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายของผู้ออกกฎหมาย คำนึงถึงบริบท ประวัติศาสตร์ และเจตนาที่แฝงอยู่

2) ด้านการใช้ การตีความตามตัวอักษรมีจุดมุ่งหมายที่จะใช้ถ้อยคำในกฎหมายตามที่เขียนไว้ ส่วนการตีความตามเจตนารมณ์มีจุดมุ่งหมายในการค้นหาความหมายที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

3) ด้านความยืดหยุ่น การตีความตามตัวอักษรมีความยืดหยุ่นน้อย ส่วนการตีความตามเจตนารมณ์มีความยืดหยุ่นสูง

4) ด้านความชัดเจน การตีความตามตัวอักษรมีความชัดเจนและคาดการณ์ได้ง่าย ส่วนการตีความตามเจตนารมณ์นั้นขึ้นอยู่กับบริบทและการตีความและข้อมูลเพิ่มเติม

5) ด้านความเหมาะสม ในกรณีการตีความตามตัวอักษรเหมาะกับกรณีที่บทบัญญัติชัดเจน ส่วนการตีความตามเจตนารมณ์มีความเหมาะสมกับกรณีที่บทบัญญัติไม่ชัดเจนหรือคลุมเครือ

¹⁸ หยุต แสงอุทัย, เรื่องเดิม, น. 125.

¹⁹ อริยพร โพธิ์ใส, เรื่องเดิม, น. 163-172.

²⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, เรื่องเดิม, น. 69.

ทั้งนี้ การตีความกฎหมายจะยึดเอาแต่แปลความตัวหนังสือเพียงอย่างเดียวไม่ได้เพราะจะไม่สอดคล้องกับหลักวิชานิติศาสตร์ที่ว่าด้วยกฎเกณฑ์ ต้องรู้ว่ากฎหมายย่อมมีถ้อยคำหรือตัวหนังสือเป็นสื่อกลางที่เชื่อมเจตนาของผู้สร้างกฎหมายเข้ากับสิ่งที่ต้องการให้ยึดถือเป็นกฎเกณฑ์ในสังคม มีหลักนิติศาสตร์สากลคือการตีความกฎหมายทุกชนิดต้องใช้ถ้อยคำตามตัวอักษรและเจตนารมณ์คู่กันไปเสมอ²¹

2.1.3 การตีความกฎหมายในกฎหมายปกครอง

ความหมายของการตีความกฎหมายในกฎหมายปกครอง หากนำความหมายของการตีความกฎหมายมาผนวกกับกฎหมายปกครอง จึงได้ความหมายว่า การทำความเข้าใจเนื้อหาและความหมายของบทบัญญัติทางกฎหมายที่ใช้ในการปกครอง เพื่อให้สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมาย ซึ่งการตีความกฎหมายปกครองมีความสำคัญในการประกันว่ามีการใช้อำนาจของรัฐอย่างถูกต้องและเป็นธรรม โดยเฉพาะในกรณีที่กฎหมายมีถ้อยคำที่ไม่ชัดเจน เช่น การอธิบายว่ากฎหมายแต่ละข้อหมายถึงอะไร และการใช้กฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาหรือช่วยให้การกระทำของบุคคลหรือองค์กรเป็นไปตามกฎหมายอย่างถูกต้องและเหมาะสม การตีความกฎหมายในกฎหมายปกครองมีบทบาทสำคัญในการสร้างความเข้าใจและเสริมสร้างความเชื่อมั่นในระบบกฎหมายของสังคมในระยะยาวด้วยการปรับปรุงกฎหมายให้เข้ากับสถานการณ์และความเปลี่ยนแปลงในสังคมได้เป็นอย่างดีโดยไม่เสียความถูกต้องและความเป็นธรรมของกฎหมายนั้น ๆ วัตถุประสงค์ของกฎหมายปกครองประกอบด้วยสองประการ คือ ประการแรก มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารของรัฐ และประการที่ 2 มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน²² เมื่อองค์กรตุลาการในระบบนิติรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทโดยไม่อาจที่จะปฏิเสธหรือไม่วินิจฉัยชี้ขาดคดีโดยอ้างว่าไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่จะบังคับแก่กรณีได้แล้วนั้น ศาลจึงมีหน้าที่ในการอุดช่องว่างของกฎหมายที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ ศาลจะต้องตระหนักและระมัดระวังมิให้มีการใช้อำนาจตุลาการก้าวล่วงเข้าไปในเขตแดนของฝ่ายนิติบัญญัติอันจะทำให้องค์กรตุลาการไม่ผูกพันตนตามกฎหมายและสุ่มเสี่ยงต่อการใช้อำนาจตามอำเภอใจได้²³

กรณีตัวอย่าง ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งพนักงานห้องปฏิบัติการวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัย บ. ปฏิบัติหน้าที่ที่ศูนย์เพาะเลี้ยงเนื้อเยื่อ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดงานประชาสัมพันธ์ และแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีถูกร้องเรียนว่าไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่ดูแลเอาใจใส่ผลประโยชน์ของทางราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงได้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ประจำมหาวิทยาลัย บ. คณะกรรมการมีมติไม่รับอุทธรณ์เนื่องจากพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ ต่อมาเมื่อการประเมินผลการปฏิบัติงาน ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งมหาวิทยาลัย บ. เรื่องเลื่อนค่าจ้างลูกจ้างประจำ โดยไม่เลื่อนชั้น

²¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การตีความกฎหมาย : ตัวอักษรหรือเจตนารมณ์, *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, 1 (2) (2542), น. 31-39.

²² ฤทัย หงส์ศิริ, นิติกรรมทางปกครอง, ใน *คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตสภา, 2543), น. 235.

²³ มานิตย์ วงศ์เสรี, *นิติวิธีด้วยสัญญาทางปกครอง*, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2565), น. 18.

ค่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดี และมีเหตุผลว่ามีผลการปฏิบัติงานไม่ถึงเกณฑ์ ผู้ฟ้องคดีจึงร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ประจำมหาวิทยาลัย บ. แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์²⁴

ประเด็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่เลื่อนชั้นค่าจ้างชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่เลื่อนชั้นค่าจ้างเป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของลูกจ้างประจำ ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2553 ข้อ 8 กำหนดให้นำระบบเปิดซึ่งใช้ในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนตามมติคณะรัฐมนตรีมาใช้กับลูกจ้างประจำ ข้อ 9 กำหนดให้มีคณะกรรมการระดับกรม เพื่อพิจารณากลับกรองผลการประเมินให้เกิดมาตรฐานและความเป็นธรรมในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาก่อนเสนอต่อผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนชั้นค่าจ้าง ข้อเท็จจริงปรากฏว่าในการประเมินดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีได้นำหลักเกณฑ์ข้างต้นมาใช้เพื่อพิจารณาเลื่อนชั้นค่าจ้างแล้ว และผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งผู้ฟ้องคดีทราบว่าเป็นการปฏิบัติไม่เหมาะสมหลายประการ และได้กล่าวโต้เถียงด้วยวาจาในเบื้องต้นซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อกระบวนการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีได้ โดยผู้ฟ้องคดีได้รับทราบว่ามีภาระงานหนักให้ทราบจริง แต่ผู้ฟ้องคดียังปฏิบัติซ้ำอีกเป็นระยะ ๆ ดังนั้น การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีจึงถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนดให้ถือปฏิบัติแล้ว จึงเป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ลูกจ้างประจำของส่วนราชการที่จะได้รับการพิจารณาเพื่อเลื่อนค่าจ้างนั้นต้องเป็นผู้ที่ได้ปฏิบัติงานตามหน้าที่ของตนด้วยความสามารถและด้วยความอุตสาหะจนเกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการ ซึ่งประเมินจากการลา พฤติกรรมการมาทำงาน การรักษาวินัย การปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นลูกจ้างประจำของส่วนราชการ และข้อควรพิจารณาอื่น ๆ ของผู้นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ไม่ได้ใช้ความอุตสาหะในการปฏิบัติงานเท่าที่ควร ตลอดจนไม่รักษาวินัยและปฏิบัติตนให้เหมาะสม และไม่มีปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีเหตุไคร่เคียงกับผู้ฟ้องคดีหรือมีพฤติการณ์ที่มีลักษณะอคติต่อผู้ฟ้องคดี การออกคำสั่งไม่เลื่อนชั้นค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

จากกรณีตัวอย่าง ศาลได้วินิจฉัยประเด็นโดยใช้การตีความตามตัวอักษร กล่าวคือ การนำหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของลูกจ้างประจำตามหนังสือกระทรวงการคลังในการตีความ ควบคู่กับการตีความตามเจตนารมณ์ กล่าวคือ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งผู้ฟ้องคดีทราบว่าเป็นการปฏิบัติไม่เหมาะสมหลายประการ และได้กล่าวโต้เถียงด้วยวาจาในเบื้องต้นซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อกระบวนการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีได้ โดยผู้ฟ้องคดีได้รับทราบว่ามีภาระงานหนักให้ทราบจริง แต่ผู้ฟ้องคดียังปฏิบัติซ้ำอีกเป็นระยะ ๆ ดังนั้น การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีจึงถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนดให้ถือปฏิบัติแล้ว จึงส่งผลให้การออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีชอบแล้วด้วยกฎหมาย

²⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 11/2567.

2.2 หลักพื้นฐานของกฎหมายปกครอง

หลักพื้นฐานของกฎหมายปกครอง ในการตีความกฎหมายปกรองนั้นเป็นองค์ประกอบสำคัญในการตีความกฎหมายปกรองเพราะเป็นรากฐานและทฤษฎีที่ซ่อนอยู่เบื้องหลังของตัวบทกฎหมายปกรอง การตีความกฎหมายปกรองจะต้องตีความให้สอดคล้องกับหลักพื้นฐานของกฎหมายปกรองหรือทฤษฎีกฎหมายปกรองที่อยู่เบื้องหลังของตัวบทนั้น ซึ่งถือว่าการตีความอย่างสอดคล้องตามระบบกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วย

2.2.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายเป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองที่ทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎหมายที่ตนเองตราขึ้น ประกอบด้วยหลักการย่อยสองหลักการ คือ หลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” และหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ”

1) หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย

หลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง การผูกพันตนต่อกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองอาจมีได้ในสองลักษณะ คือ กรณีกฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามกฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ กล่าวคือ เป็นกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองตัดสินใจดำเนินการตามแผนการปกครองเพื่อให้ชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรดีขึ้น เช่น การสร้างสวนสาธารณะ หรือการดำเนินการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่กระทำการดังกล่าวนี้ให้ขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองที่ใช้บังคับอยู่ เหตุผลพื้นฐานของการกำหนดให้การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายก็เนื่องมาจากหลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐและความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมาย เพราะหากยอมให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมายได้โดยไม่มีผลร้ายใด ๆ ตามมาแล้ว กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในรัฐก็จะหาความหมายอันใดมิได้ด้วยเหตุนี้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถกำหนดมาตรการทางกฎหมายใด ๆ ให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในบ้านเมืองได้

2) หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ”

หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” กำหนดว่า องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำการนั้น ในขณะที่หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย เรียกร้องแต่เพียงให้องค์กรฝ่ายปกครองกระทำการอยู่ในกรอบของกฎหมายเท่านั้น หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” เรียกร้ององค์กรฝ่ายปกครองยิ่งไปกว่านั้น กล่าวคือ การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับ เหตุผลเบื้องหลัง

ของหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” อาจอธิบายได้โดยหลักประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา หลักนิติรัฐ และหลักการประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน²⁵

2.2.2 หลักการพื้นฐานในการกระทำทางปกครอง

1) หลักความพอสมควรแก่เหตุ การกระทำทางปกครองใดเป็นการกระทำที่ก้าวล่วงสิทธิหรือสร้างภาระให้แก่ปัจเจกชน แม้การกระทำทางปกครองนั้นจะมีกฎหมายอนุญาตให้กระทำได้ แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ต้องกระทำโดยพอสมควรแก่เหตุ ในการพิจารณาว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการโดยสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุหรือไม่ จำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างเครื่องมือทางกฎหมายที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกใช้ ซึ่งมีขั้นตอนการพิจารณาสี่ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 การค้นหาวัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครอง วัตถุประสงค์ของการกระทำย่อมจะเห็นได้จากมาตรการนั้นเอง

ขั้นตอนที่ 2 การวิเคราะห์ว่า มาตรการที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกเป็นมาตรการที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการหรือไม่ มาตรการที่เลือกใช้นั้นจะต้องเป็นมาตรการที่พิจารณาในทางภาวะวิสัยแล้วสามารถนำไปสู่ผลที่ต้องการได้

ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์ว่า มาตรการที่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องการนั้นเป็นมาตรการที่จำเป็นหรือไม่ ถึงแม้มาตรการที่นำมาใช้จะสามารถนำไปสู่ผลที่ต้องการได้ แต่จำเป็นต้องวิเคราะห์ว่ามาตรการนั้นจำเป็นหรือไม่ หากไม่มีหรือไม่ใช้จะยังนำไปสู่ผลที่ต้องการได้อีกหรือไม่

ขั้นตอนที่ 4 การวิเคราะห์ว่า มาตรการที่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องการและเป็นมาตรการที่มีความจำเป็นนั้นเป็นมาตรการที่พอสมควรแก่เหตุหรือไม่ ในการใช้อำนาจปกครองดำเนินการออกมาตรการใด ๆ ที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทรงอำนาจจะต้องชี้แจงน้ำหนักประโยชน์สาธารณะที่ได้รับจากมาตรการนั้น

2) หลักความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครอง โดยเหตุที่การกระทำทางปกครองเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวที่เหนือกว่าของฝ่ายปกครองกำหนดกฎเกณฑ์ให้ปัจเจกชนต้องปฏิบัติตาม การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องมีความชัดเจนแน่นอนและเป็นที่คาดหมายได้จากปัจเจกชนผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจปกครอง

3) หลักการห้ามเลือกปฏิบัติโดยอำเภอใจ สิทธิในความเสมอภาคของบุคคลถูกรับรองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในการดำเนินการทางปกครององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมไม่อาจหลุดพ้นความผูกพันตามหลักความเสมอภาคไปได้ โดยเหตุที่สิทธิในความเสมอภาคเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานจึงผูกพันองค์กรของรัฐทุกองค์กรในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งหลายทั้งปวง

4) หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ เป็นหลักในทางกฎหมายที่กำหนดว่าปัจเจกชนที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจรัฐย่อมสามารถที่จะเชื่อมั่นในความคงอยู่สำหรับการตัดสินใจใด ๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

²⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2546), น. 19-30.

5) หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ทางกฎหมายปกครองที่เรียกร้องให้การกระทำทั้งหลายทั้งปวงขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ การกระทำย่อมต้องเป็นไปเพื่อประชาชนทั้งปวง เพื่อสันติสุขและความดีงามร่วมกัน หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะย่อมเป็นหลักการสำคัญในการใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย²⁶

สรุปได้ว่า การตีความกฎหมายปกครองทั้งในประเทศฝรั่งเศสที่เป็นต้นแบบและในประเทศไทยที่นำระบบกฎหมายปกครองมาใช้มีหลักในการตีความกฎหมายปกครองที่มีความสอดคล้องกัน แต่อาจจะมีรายละเอียดปลีกย่อยที่ต่างกันเนื่องด้วยปัจจัยของสังคมที่ต่างกัน

2.3 หลักการใช้การตีความกฎหมายปกครอง

2.3.1 การใช้กฎหมายปกครอง

การใช้กฎหมายปกครองเป็นปัญหาสำคัญในลำดับแรกของการบังคับใช้กฎหมายปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือองค์กรตุลาการ เพราะการใช้กฎหมายคือการนำกฎหมายไปปรับใช้กับข้อเท็จจริง²⁷ การใช้และการตีความกฎหมายมหาชนโดยทั่วไปแล้วคงเดินตามหลักทั่วไปในการใช้และการตีความกฎหมาย อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์ในการใช้และการตีความกฎหมายไม่ว่าจะในตำราเล่มใดก็ตามก็เป็นเพียงเครื่องบ่งชี้ว่าเราควรจะไปทิศทางไหนเท่านั้น²⁸ ในการปรับบทกฎหมายปกครองนี้แบ่งเป็นสองส่วน คือ การปรับใช้กฎหมายปกครองโดยตรง และการปรับใช้กฎหมายปกครองโดยเทียบเคียงหรือการอุดช่องว่างกฎหมาย²⁹ กล่าวคือ

1) การใช้กฎหมายปกครองโดยตรงมีสาระสำคัญ คือ การใช้กฎหมายปกครองลายลักษณ์อักษรในลำดับแรกก่อน โดยจะต้องใช้กฎหมายปกครองเฉพาะเรื่องก่อน หากกฎหมายเฉพาะเรื่องมีมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์ต่ำกว่าหรือเป็นธรรมน้อยกว่าก็จะต้องใช้กฎหมายปกครองที่เป็นหลักทั่วไป และในการปรับใช้กฎหมายปกครองจะต้องคำนึงลำดับชั้นของกฎหมาย กฎหมายปกครองอันเป็นแหล่งที่มาของอำนาจฝ่ายปกครองจะต้องเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นใดที่มีค่าบังคับเทียบเท่าพระราชบัญญัติเท่านั้น แต่ในกรณีกฎหมายอันเป็นข้อจำกัดของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในอันที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพประชาชนเกิดจากรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ จารีตประเพณี หลักกฎหมายปกครองทั่วไป การใช้กฎหมายแพ่งมาเป็นบทเสริมในกรณีที่ไม่มียกกฎหมายปกครองบัญญัติเฉพาะเรื่องเอาไว้ แต่การใช้กฎหมายแพ่งเป็นบทเสริมนั้นจะใช้ได้เฉพาะเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักพื้นฐานของกฎหมายปกครอง และไม่ทำให้การบริการสาธารณะหรือประโยชน์สาธารณะกระทบกระเทือนเท่านั้น โดยการใช้กฎหมายปกครองที่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งมีลักษณะการพิจารณาดังที่กล่าวมาข้างต้น และการใช้กฎหมายแพ่งเป็นบทเสริมเป็นการใช้กฎหมายปกครองในกรณีที่กฎหมายปกครองเฉพาะเรื่องและกฎหมายปกครองที่วางหลักทั่วไปไม่ได้กำหนดไว้ ก็สามารถให้หลักกฎหมายแพ่งเป็นบทเสริมได้เท่าที่ไม่ขัดกับหลักกฎหมายปกครอง คือ ใช้หลักกฎหมายแพ่งเป็นบทเสริม

²⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, เรื่องเดียวกัน, น. 31-43.

²⁷ เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย, *การใช้และการตีความกฎหมายปกครอง*, สืบค้นวันที่ 10 มกราคม 2568, จาก <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1605>

²⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, เรื่องเดิม, น. 84.

²⁹ เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย, เรื่องเดิม.

เท่าที่ไม่ขัดต่อประโยชน์สาธารณะหรือกระทบต่อการบริการสาธารณะที่จะทำให้การบริการสาธารณะไม่ต่อเนื่องหรือบริการสาธารณะไม่ทันสมัย

2) การใช้กฎหมายปกครองทางอ้อมกรณีอุดช่องว่างกฎหมาย ในทางนิติวิธีการอุดช่องว่างของกฎหมายอาจกระทำได้ในหลายลักษณะ ซึ่งเป็นหลักการใช้กฎหมายทั่วไปที่ผู้ใช้กฎหมายมหาชนต้องมานำปรับใช้ให้เหมาะสมกับกรณี เช่น การใช้กฎหมายโดยเทียบเคียงกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่าง คือ การเทียบเคียงบทกฎหมายและการเทียบเคียงหลักการใช้กฎหมายโดยให้เหตุผลแบบ “ยิ่งต้องเป็นเช่นนั้น” การใช้กฎหมายโดยให้เหตุผลในลักษณะนี้อาจเกิดขึ้นได้สองกรณี คือ จากสิ่งที่ใหญ่กว่าไปสู่สิ่งเล็กกว่าและจากสิ่งที่เล็กกว่าไปสู่สิ่งที่ใหญ่กว่า การใช้กฎหมายโดยให้เหตุผลว่า กรณีที่กฎหมายไม่บัญญัติเท่ากับกฎหมายไม่ต้องการผลทางกฎหมายในกรณีนั้น การใช้กฎหมายโดยลดรูปของถ้อยคำให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย การใช้กฎหมายประเพณี และการใช้หลักกฎหมายทั่วไป

2.3.2 หลักเฉพาะในการตีความกฎหมายปกครอง

การตีความกฎหมายปกครอง นอกจากจะต้องตีความตามหลักการตีความกฎหมายทั่วไปแล้ว การตีความกฎหมายปกครองยังจะต้องคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของกฎหมายปกครองด้วย เพราะกฎหมายปกครองมีปรัชญาในการสร้างดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อมุ่งให้การบริหารจัดการของรัฐมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลโดยไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในสาระสำคัญ ดังนั้น ในการตีความกฎหมายปกครองจะต้องสอดคล้องกับหลักการปกครองที่มุ่งหมายการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและประสิทธิภาพในการบริหารของรัฐ และมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนไม่ให้ถูกล่วงละเมิดจากการใช้อำนาจอธิปไตยตามอำเภอใจหรือโดยปราศจากเหตุผลสมควร และในส่วนที่เป็นกฎหมายที่ก่อภาระหรือหน้าที่แก่ประชาชนย่อมต้องคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายเป็นสำคัญ คือ หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีอำนาจกระทำการใด ๆ ในลักษณะมีอำนาจเหนือประชาชน เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยแจ้งชัด และการตีความกฎหมายปกครองในส่วนที่อาจกระทบสิทธิของประชาชนอาจจะตีความโดยเคร่งครัดหรือตีความขยายได้ หากผลการใช้กฎหมายนั้นมุ่งหมายจะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพประชาชนให้เกิดผล แต่การตีความในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจปกครองระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐด้วยกันย่อมต้องเป็นไปตามหลักความมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการงานทางปกครองเป็นสำคัญ ก็จะเกิดผลทั้งการตีความโดยเคร่งครัดหรือตีความขยายได้ ขึ้นอยู่กับความมุ่งหมายของกฎหมายนั้นว่ามุ่งหมายจะจำกัดการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมุ่งหมายให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการงานทางปกครอง แต่ทั้งนี้จะไม่เกินขอบเขตอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ในลักษณะปราศจากอำนาจ หลักเฉพาะในการตีความกฎหมายปกครองนี้เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับเหตุของการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง คือ คำสั่งทางปกครองและกฎ เนื่องจากเหตุการกระทำโดยไม่มีอำนาจและการกระทำที่นอกเหนืออำนาจตามมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพราะหากมีการตีความกฎหมายไม่ถูกต้อง เช่น การตีความขยายอำนาจของเจ้าหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพประชาชน หรือตีความโดยเคร่งครัดอันเป็นการลดทอนสิทธิของประชาชนหรือ

กระทบความเชื่อโดยสุจริตของประชาชน ก็จะเป็นเหตุของการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองได้ โดยมีสาระสำคัญสองประการ คือ

ประการแรก การตีความกฎหมายปกครองจะต้องคำนึงถึงหลักพื้นฐานของกฎหมายปกครองทั่วไป

ประการที่สอง จะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายปกครอง คือ ความมุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและประสิทธิภาพในการบริหารของรัฐ และความมุ่งหมายในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพประชาชน โดยจะต้องทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิและเสรีภาพประชาชน

หลักสำคัญเฉพาะการตีความกฎหมายปกครอง คือ การตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและให้การบริหารจัดการของรัฐมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ดังนั้น การตีความกฎหมายปกครองจึงเป็นการตีความตามเจตนารมณ์มากกว่าที่จะตีความตามตัวอักษร คือ จะต้องตีความให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิและเสรีภาพประชาชน โดยจะต้องคำนึงถึงหลักความมั่นคงในนิติฐานะของประชาชน และไม่เป็นการขัดขวางหรือเป็นอุปสรรคในการบริหารจัดการของรัฐด้วย ถ้าในกรณีกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงอาจจะตีความอย่างแคบตามหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ หรืออาจจะตีความอย่างขยายความได้ในกรณีเจตนารมณ์กฎหมายนั้นมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพประชาชน และเพื่อเป็นการคุ้มครองในหลักความมั่นคงในนิติฐานะของประชาชน ในกรณีที่กฎหมายปกครองมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จะต้องตีความอย่างกว้างเพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพประชาชนอย่างแท้จริง หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าตัวบทกฎหมายนั้น ๆ เป็นกฎหมายที่คุ้มครองประโยชน์สาธารณะและประสิทธิภาพในการบริหารของรัฐ หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพประชาชน ดูที่เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มุ่งคุ้มครอง หรือนิติสมมติ³⁰

สรุปได้ว่า ดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิและเสรีภาพประชาชนมีผลมาจากการตีความกฎหมายปกครองตามเจตนารมณ์มากกว่าที่จะตีความตามตัวอักษร

2.3.3 การตีความกฎหมายปกครองที่มีผลกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

ดุลพินิจ ระบุไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้นเป็นการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งความหมายของคำสั่งทางปกครองเป็นไปตาม มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า (1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ (2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง การออกคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการกระทำทางปกครอง โดยการกระทำทางปกครองนั้นจะแบ่งเป็นสองลักษณะ คือ 1) การกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว ได้แก่ การออกกฎ การออกคำสั่งทางปกครอง และการกระทำอื่นใด และ 2) การกระทำทางปกครองสองฝ่าย

³⁰ เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย, เรื่องเดียวกัน.

คือ สัญญาของฝ่ายปกครอง ได้แก่ สัญญาทางปกครองและสัญญาทางแพ่ง ดุลพินิจจะมีผลเกี่ยวเนื่องในการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว โดยเฉพาะการออกคำสั่งทางปกครอง³¹

การใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับคือการใช้อำนาจตัดสินใจอย่างอิสระที่จะเลือกกระทำหรือไม่กระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมีเหตุผลอันสมควรภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย ขอบเขตที่เวลากำหนดอย่างเป็นกลาง โปร่งใส ไม่บิดเบือนวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่ใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ขณะเดียวกันจะต้องสงวนรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของส่วนรวมด้วย นอกจากนี้ การใช้ดุลพินิจจะต้องไม่ฝ่าฝืนระเบียบภายในของฝ่ายปกครองที่วางไว้เป็นแนวปฏิบัติขั้นตอนการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองมีสามขั้นตอน ดังนี้³²

ขั้นตอนที่ 1 การวินิจฉัยข้อเท็จจริง กล่าวคือ ฝ่ายปกครองจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการขอรับการใช้บริการจากภาครัฐ และต้องพิจารณาว่าพยานหลักฐานที่มีอยู่เพียงพอต่อการพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่าได้เกิดขึ้นหรือมีอยู่จริงหรือไม่ หลักการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่ต้องแสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้องและให้โอกาสคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสแสดงพยานหลักฐานของตน ซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจที่กฎหมายเฉพาะกำหนดแล้ว

ขั้นตอนที่ 2 การปรับบทกฎหมาย กล่าวคือ บางกรณีกฎหมายจะบัญญัติข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบโดยใช้ถ้อยคำที่มีความชัดเจนแน่นอน แต่บางกรณีกฎหมายบัญญัติถ้อยคำที่มีความหมายกว้าง ๆ และไม่มีคำจำกัดความไว้ หรือไม่อาจกำหนดความหมายได้แน่นอน เจ้าหน้าที่จะต้องปรับบทกฎหมายให้เข้ากับข้อเท็จจริงที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอันเป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

ขั้นตอนที่ 3 การตัดสินใจ กล่าวคือ ต้องพิจารณาว่ากฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองกระทำได้เพียงประการเดียวหรือหลายประการ หากกฎหมายให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้ดุลพินิจกำหนดทางเลือกในการตัดสินใจได้หลายทาง ซึ่งเป็นดุลพินิจตัดสินใจและดุลพินิจวินิจฉัยนั่นเอง ผู้มีอำนาจตัดสินใจจะต้องเลือกใช้ดุลพินิจให้เหมาะสมกับกรณี

สรุปได้ว่า การตีความกฎหมายปกครองมีผลต่อการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองทั้งสามขั้นตอนตามที่กล่าวมา

2.4 กรณีตัวอย่าง

จากความสัมพันธ์ของการตีความกฎหมายและการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่ผู้ตีความกฎหมายเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจจะไม่มีความรู้และไม่มีความเข้าใจในการตีความกฎหมายปกครอง ทำให้เกิดข้อพิพาทที่เกิดจากการออกคำสั่งทางปกครอง และศาลเป็นผู้วินิจฉัยการตีความกฎหมายปกครองว่าการกระทำทางปกครองนั้น ๆ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ดังกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

³¹ ตระหง่าน เกียรติศิริโรจน์, *คัมภีร์คดีปกครอง*, (กรุงเทพมหานคร : พิมพ์อักษร, 2566), น. 11-26.

³² กาญจนา สุขบุรณ์, แนวทางการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้กรอบของกฎหมาย ศึกษากรณี มาตรการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019, *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 15 (2) (2566), น. 6-7.

2.4.1 ตัวอย่างการตีความกฎหมายปกครองตามตัวอักษร

ตัวอย่างที่ 1 ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำความผิดต่อผู้ฟ้องคดี การฟ้องคดีเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2540 และวันที่ 12 พฤศจิกายน 2540 แต่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2543 กรณีจึงเป็นการร้องทุกข์เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องทุกข์ตามมาตรา 23 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 คำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่ขาดอายุความ แม้ว่าคดีนี้จะโอนมาเป็นคดีของศาลปกครองในวันที่ศาลปกครองกลางเปิดทำการ คือ ตั้งแต่วันที่ 9 มีนาคม 2544 ซึ่งถือว่าเป็นการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองในวันดังกล่าวก็ตาม เมื่อผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ 19 มิถุนายน 2540 และวันที่ 12 พฤศจิกายน 2540 ตามลำดับ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งขาดอายุความฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ³³

จากกรณีตัวอย่างที่ 1 ศาลปกครองได้พิจารณาวินิจฉัยข้อเท็จจริงเป็นไปตามตัวบทกฎหมายตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีข้อเท็จจริงเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่วันยื่นฟ้องคดีพ้นระยะเวลาตามมาตรา 51 แม้เหตุแห่งการละเมิดยังไม่พ้นสิบปี แต่ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันที่มีการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ จึงทำให้ขาดอายุความ

ตัวอย่างที่ 2 ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านเพราะผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้จัดที่พักอาศัยให้เนื่องจากที่พักอาศัยของทางราชการไม่ว่าง ผู้ฟ้องคดีจึงขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้เลื่อนระดับเป็นระดับเจ็ด และได้รับหนังสือจากผู้ถูกฟ้องคดีให้เข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการตามข้อ 1 (1) ของหนังสือกระทรวงมหาดไทย และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดใช้สิทธิการเบิกค่าเช่าบ้าน (เช่าซื้อ) หลังจากได้อุทธรณ์คำสั่งแล้วตามขั้นตอน จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การใช้สิทธิของข้าราชการส่วนท้องถิ่นในการเช่าซื้อมาขอเบิกค่าเช่าบ้านตามข้อ 14 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ด้วยเหตุดังกล่าวข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ที่จะสามารถใช้สิทธิตามข้อ 14 ได้นั้น จึงต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามข้อ 6 เสียก่อน แต่ทั้งนี้ด้วยสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามข้อ 6 เป็นสิทธิที่มีเงื่อนไขบังคับ อันเป็นเหตุให้สิทธิหรือเป็นเหตุให้สิทธิในการได้รับค่าเช่าบ้านต้องระงับไป หากต่อมาภายหลังความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุเช่นนั้นได้ระงับไปแล้ว ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นย่อมสิ้นสิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านต่อไป สิทธิในการได้รับค่าเช่าบ้านจึงไม่ได้มั่นคงถาวรตลอดไปจนถึงวันที่ข้าราชการผู้นั้นเกษียณอายุ

³³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 259/2545.

ราชการแต่อย่างใด ฉะนั้นแล้วเมื่อสิทธิในการรับค่าเช่าบ้านตามข้อ 6 ของระเบียบข้างต้นเป็นฐานในการใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อตามข้อ 14 หากข้าราชการส่วนท้องถิ่นสิ้นสิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านเสียแล้วสิทธิในการนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อตามข้อ 14 ตามกรณีดังกล่าว จึงย่อมระงับสิ้นไปด้วยเช่นกัน การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีดังกล่าวใช้สิทธิเบิกค่าเช่าซื้อนั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย พิกษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นยกฟ้อง³⁴

จากกรณีตัวอย่างที่ 2 ศาลปกครองได้พิจารณาวินิจฉัยข้อเท็จจริงเป็นไปตามตัวบทกฎหมายตามข้อ 6 และข้อ 14 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นการตีความตามตัวบทกฎหมาย เมื่อเริ่มข้าราชการรายนี้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านเนื่องจากราชการเป็นเหตุ และหน่วยงานไม่ได้จัดที่พักให้เนื่องจากที่พักไม่ว่าง จึงมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านและใช้สิทธิเบิกค่าเช่าซื้อตามข้อ 14 แต่เมื่อต่อมาหน่วยงานได้จัดที่พักให้ตามเงื่อนไขข้าราชการรายดังกล่าวจึงสิ้นสิทธิตามข้อ 6 และไม่สามารถใช้สิทธิตามข้อ 14 ด้วย จากคำวินิจฉัยในคำพิพากษานี้อาจจะไม่ได้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่สนับสนุนให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีบ้านอยู่อาศัยเป็นของตนเองตามความในข้อ 14 ของระเบียบดังกล่าว และหากพิจารณาข้อ 6 วรรคหนึ่ง (1) ของระเบียบเดียวกันที่เป็นข้อยกเว้นที่ข้าราชการไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านกำหนดว่า “(1) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว”³⁵ คำว่า “ให้อยู่แล้ว” ซึ่งมีความหมายว่า ที่พักอาศัยที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดให้อยู่แล้วในขณะที่ได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติราชการ มิใช่การจัดให้มีที่พักในภายหลัง ทั้งนี้ การตีความตามตัวอักษรอาจจะยังไม่ครบทุกบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.4.2 ตัวอย่างการตีความกฎหมายปกครองตามเจตนารมณ์

ตัวอย่างที่ 1 การตีความกฎหมาย มาตรา 17 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 บัญญัติว่า ในกรณีที่ข้าราชการซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้ได้เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ประจำสำนักงานใหม่ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น ให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ตามความในมาตรานี้จะเกิดกรณีขึ้นสองกรณี คือ กรณีแรก ข้าราชการที่เช่าซื้อหรือกู้เงินเพื่อซื้อบ้านที่สร้างเสร็จแล้ว และใช้เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น ซึ่งสามารถเกิดขึ้นได้ตามตัวบทกฎหมาย แต่ในกรณีที่ 2 ข้าราชการที่กู้เงินเพื่อปลูกสร้างบ้านซึ่งสภาพของบ้านไม่สามารถเข้าอยู่ได้ทันทีนับแต่วันที่ก่อหนี้ตามหลักความเสมอภาคแล้วทั้งสองกรณีควรเบิกค่าเช่าบ้านเพื่อผ่อนชำระเงินกู้ได้ตั้งแต่วันที่เกิดหนี้ หากตีความในประโยคที่ว่า “และได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น” ก็จะทำให้ข้าราชการกรณีที่ 2 ไม่สามารถเบิกค่าเช่าบ้านได้ในระหว่างก่อสร้างจนกว่าบ้านจะสร้างแล้วเสร็จและได้อาศัยอยู่จริง จึงทำให้เกิดความไม่เสมอภาคขึ้นในการตีความตัวบทกฎหมายมาตรานี้ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยในคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ อ. 208/2554 ศาลเห็นว่า บ้านที่ยังสร้างไม่เสร็จยังไม่มีสภาพเป็นบ้านที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ผู้ก่อสร้างที่มีหนี้

³⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 24/2567.

³⁵ เรื่องเดียวกัน.

เกิดขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าวถือเป็นหนี้เพื่อการก่อสร้างให้เป็นบ้านที่สมบูรณ์ก่อนเข้าอยู่อาศัย ข้าราชการดังกล่าวก็มีสิทธิสามารถนำค่าเช่าซื้อหรือเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยมาขอเบิกค่าเช่าบ้านได้³⁶ จากคำวินิจฉัยดังกล่าวศาลได้ตีความกฎหมายตามเจตนารมณ์ของกฎหมายซึ่งมีเจตนารมณ์สำคัญอยู่สองประการ คือ 1) เพื่อช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยเนื่องจากทางราชการเป็นเหตุ และ 2) เพื่อสนับสนุนให้ข้าราชการได้มีบ้านอยู่อาศัยเป็นของตนเอง ในกรณีตามมาตรา 17 ทั้งสองกรณีเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ทั้งสองข้อและยึดหลักความเสมอภาคด้วย

ตัวอย่างที่ 2 ผู้ฟ้องคดีได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการเป็นข้าราชการส่วนจังหวัด ต่อมาโอนมาบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และได้ขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการและได้รับอนุมัติให้เบิก ภายหลังเจ้าหน้าที่ตรวจสอบพบว่า การใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีน่าจะไม่ต้องเนื่องจากผู้ฟ้องคดีบรรจุเข้ารับราชการครั้งแรกสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีใช้ข้าราชการตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 จึงไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ จึงงดการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยในประเด็นนี้ว่า ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิขอรับเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการในขณะที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนตามความหมายของคำว่า “ข้าราชการ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 ส่วนการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็นระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และการบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ในราชการทั้งสามส่วนนั้นก็กันไปเพื่อประโยชน์ของประชาชน ดังนั้น บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีสถานภาพเป็นข้าราชการเช่นเดียวกับบุคคลที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งเข้ารับราชการในราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีสภาพเป็นข้าราชการมาตั้งแต่เมื่อครั้งปฏิบัติราชการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด อันเป็นท้องที่ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการเป็นครั้งแรกตามความหมายของคำว่า “ท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรก” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 และกฎหมายไม่ได้กำหนดว่าการเริ่มรับราชการครั้งแรกของผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้จะต้องมีสภาพเป็นข้าราชการโดยจำกัดเฉพาะข้าราชการในแปดประเภทตามความหมายของคำว่า “ข้าราชการ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเท่านั้น ประกอบกับเจตนารมณ์ในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 ก็เพื่อช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยซึ่งมีสาเหตุมาจากทางราชการ³⁷

จากตัวอย่างทั้งสองกรณีจะเห็นได้ว่า ศาลตีความกฎหมายเพื่อปรับใช้กับข้อเท็จจริงโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นหลัก อาจเนื่องจากการให้เหตุผลในทางตัวอักษรนั้นยังมีความกำกวมในการนำมาปรับ

³⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 208/2554.

³⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 156/2557.

ใช้กับข้อเท็จจริง หากคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายด้วยแล้ว การวินิจฉัยจะมีความเป็นธรรมอย่างแท้จริง อีกทั้งศาลได้คำนึงถึงหลักความเสมอภาคซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปผนวกเป็นแนวคำวินิจฉัยในกรณีตัวอย่างทั้งสองกรณี

อย่างไรก็ตาม ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2556 มาตรา 7/1 กำหนดว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ใช่ข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้โอนมาเป็นข้าราชการไม่ว่าครั้งใดก็ตาม การบรรจุและแต่งตั้งผู้โอนมาเป็นข้าราชการนั้นในท้องที่ใดให้ถือว่าเป็นการบรรจุและแต่งตั้งในท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรกตามพระราชกฤษฎีกานี้ และไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการจนกว่าจะได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ตามมาตรา 7 จึงส่งผลให้ในปัจจุบันหากเกิดกรณีตามตัวอย่างที่ 2 ข้าราชการผู้นั้นไม่สามารถเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้

2.4.3 ตัวอย่างคำพิพากษาจากความเห็นที่แตกต่างกันของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด

ตัวอย่างที่ 1 กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครองได้ทำสัญญาตกลงให้ผู้ถูกฟ้องคดีกู้ยืมเงินจากกองทุนพัฒนาสหกรณ์ เพื่อใช้ในการรวบรวมเมล็ดพันธุ์ข้าวตามโครงการพัฒนาเป็นศูนย์กลางการผลิตเมล็ดพันธุ์พืชรองรับประชาคมอาเซียน (ข้าว) ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินตามสัญญากู้ยืมดังกล่าวไม่ครบถ้วน โดยสัญญากำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละหนึ่งต่อปี และต้องชำระเงินกู้พร้อมดอกเบี้ยให้เสร็จสิ้นภายในหนึ่งปีนับแต่วันทำสัญญา หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใดจนถึงวันที่ยื่นฟ้อง

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา โดยวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำสัญญากู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์จากผู้ฟ้องคดี แม้คู่สัญญาฝ่ายผู้กู้ยืมจะเป็นหน่วยงานทางปกครองก็ตาม แต่สัญญาข้างต้นมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อรวบรวมเมล็ดพันธุ์ข้าวตามโครงการพัฒนาเป็นศูนย์กลางการผลิตเมล็ดพันธุ์พืชรองรับประชาคมอาเซียน (ข้าว) กล่าวคือ เพื่อเป็นทุนให้แก่สมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีใช้ในการประกอบอาชีพเท่านั้น มิได้มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น ข้อพิพาทตามสัญญาดังกล่าวจึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยวินิจฉัยว่า จากมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การพิจารณาคดีปกครอง ครั้งที่ 6/2544 เคยมีมติว่า สัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้นั้น ต้องมีลักษณะตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองตกลงให้ผู้สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ กรณีสัญญาที่ผู้ฟ้องคดีตกลงให้ผู้ถูกฟ้องคดีกู้ยืมเงินข้างต้นระบุไว้ว่า ผู้กู้ยืม (ผู้ถูกฟ้องคดี) สัญญาว่าจะใช้เงินที่กู้ยืมเพื่อรวบรวมเมล็ดพันธุ์ข้าวตามโครงการพัฒนาเป็นศูนย์กลางการผลิตเมล็ดพันธุ์พืชรองรับประชาคมอาเซียน (ข้าว) โดยการดำเนินการรวบรวมเมล็ดพันธุ์ข้าวตามโครงการดังกล่าวเป็นนโยบายที่รัฐ

กำหนดไว้ จึงเป็นการดำเนินการทางปกครอง การที่ผู้ฟ้องคดีสนับสนุนเงินทุนให้ผู้ถูกฟ้องคดีกู้ยืมก็เพื่อใช้ในการดำเนินการทางปกครอง กรณีจึงเห็นได้ว่าสัญญากู้ยืมเงินพิพาทมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง³⁸

จากตัวอย่างที่ 1 การตีความของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีความแตกต่างกันในแง่ของการตีความปรับใช้ตัวบทตามตัวอักษร แม้ศาลปกครองชั้นต้นจะตีความตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้อย่างครบถ้วนแล้ว แต่การที่มีมติของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การพิจารณาคดีปกครองครั้งที่ 6/2544 ถึงลักษณะสัญญาทางปกครองนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในมาตรา 3 ดังกล่าว ซึ่งอาจจะเข้าข่ายการเพิ่มตัวบทซึ่งถือได้ว่าเป็นการกระทำที่นอกเหนืออำนาจฝ่ายตุลาการ เพราะการแก้ไขกฎหมายเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่การมีมติในเรื่องนี้อาจเป็นการตีความลักษณะสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ ควรจะเป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพซึ่งอาจเป็นการตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งให้พิจารณาถึงเจตนาของการก่อสัญญาทางปกครอง

ตัวอย่างที่ 2 กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการและได้ขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตลอดมา ต่อมาผู้ฟ้องคดีร่วมกับภรรยาของผู้ฟ้องคดีและบิดาของภรรยาของผู้ฟ้องคดีได้กู้เงินจากธนาคารอาคารสงเคราะห์เพื่อชำระราคาที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างบ้านทาวน์เฮาส์ ผู้ฟ้องคดีจึงเปลี่ยนการขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเพื่อชำระค่าเช่าบ้านเป็นเพื่อผ่อนชำระเงินกู้ราคาที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างบ้านทาวน์เฮาส์ ภายหลังผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้าน โดยอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามหนังสือตอบข้อหารือของกรมบัญชีกลาง ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่ง และได้รับผลให้ยกอุทธรณ์

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการแก่ทางราชการ โดยวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชบัญญัติค่าเช่าบ้านข้าราชการและได้ใช้สิทธิมาโดยตลอด ประกอบกับสัญญากู้เงินจากธนาคารอาคารสงเคราะห์ระบุว่า ผู้ฟ้องคดี ภรรยาของผู้ฟ้องคดี และบิดาของภรรยาของผู้ฟ้องคดี ได้ร่วมกู้เงินเพื่อซื้อที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างบ้านทาวน์เฮาส์เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านหลังดังกล่าวตลอดมา แม้สัญญาซื้อขายทาวน์เฮาส์ระบุผู้ขายยอมขายที่ดินให้ผู้ซื้อและได้จดทะเบียนจำนองโดยไม่มีชื่อผู้ฟ้องคดีด้วยก็ตาม ก็มีได้ทำให้สิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของผู้ฟ้องคดีซึ่งมีอยู่เดิมต้องเสียไปแต่อย่างใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านแก่ทางราชการจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ยกฟ้อง โดยวินิจฉัยว่า หนังสือที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธินั้นเป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระหนี้ ไม่มีลักษณะที่แสดงให้เห็นว่าผู้ออกหนังสือมีเจตนาที่จะให้หนังสือดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่อาจนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนหนังสือดังกล่าวได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

³⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 263/2562.

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน³⁹

จากตัวอย่างที่ 2 การตีความของศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาว่าหนังสือเรียกเงินคืนเป็นคำสั่งทางปกครองที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จึงรับคำฟ้องและพิจารณาคดีตามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสิทธิค่าเช่าบ้านที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิและการดำเนินการขอใช้สิทธิก็มิได้ทำให้สิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีสิ้นไป จึงมีคำพิพากษาให้เพิกถอนหนังสือดังกล่าว ในการตีความของศาลปกครองชั้นต้นอาจไม่ได้คำนึงถึงลักษณะของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่อาจจะพิจารณาจากถ้อยคำในหนังสือดังกล่าวที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงิน ส่วนศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้ตีความถึงลักษณะของหนังสือเรียกเงินคืนฉบับดังกล่าวและเห็นว่าไม่เป็นไปตามลักษณะของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันที่อาจนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนหนังสือดังกล่าวได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ จากกรณีคดีนี้ ในการเรียกเงินคืนเนื่องจากเบิกค่าเช่าบ้านโดยไม่มีสิทธิจะต้องมีการสั่งระงับหรืองดการเบิกค่าเช่าบ้านก่อนและมีหนังสือเรียกเงินคืน การสั่งระงับหรืองดการเบิกค่าเช่าบ้านนั้นเป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลก่อให้เกิดการระงับต่อสถานะภาพของสิทธิของบุคคล จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากผู้ฟ้องคดีได้รับผลของการไม่รับคำฟ้องจากศาลปกครองชั้นต้นก็อาจจะมีเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ระงับการเบิกค่าเช่าบ้านดังกล่าว และอาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลให้เพิกถอนคำสั่งระงับการเบิกค่าเช่าบ้านซึ่งจะทำให้ผลแห่งคดีเปลี่ยนไป ส่วนการตีความของศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ได้วินิจฉัยถึงลักษณะของหนังสือที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธินั้นเป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระหนี้ ไม่มีลักษณะที่เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีได้ แต่เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้รับคำฟ้องไว้พิจารณาและออกคำพิพากษาแล้วศาลปกครองสูงสุดที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงต้องพิพากษาให้ยกฟ้อง

สรุปได้ว่า การตีความกฎหมายของแต่ละบุคคลมีความแตกต่างกัน จากตัวอย่างข้างต้นสามารถแยกได้ว่า เหตุที่มีการฟ้องคดีเกิดการการตีความของบุคคลที่มีสถานะภาพเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย คือ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ตีความกฎหมายเพื่อออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดที่มีกฎหมายให้อำนาจ การตีความกฎหมายปกครองของผู้ที่มีสถานะภาพเป็นผู้รับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับซึ่งไม่ตรงกับเจ้าหน้าที่จึงเกิดข้อพิพาทขึ้น และการตีความกฎหมายปกครองของตุลาการศาลปกครองในคำพิพากษาซึ่งมีสถานะเป็นผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำการใด ๆ ว่าเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจหรือไม่ มี

³⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 697/2559.

ความแตกต่างกับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย และแม้กระทั่งการตีความกฎหมายปกครองที่เป็นตุลาการศาลปกครองชั้นต้นกับตุลาการศาลปกครองสูงสุดยังตีความกฎหมายปกครองแตกต่างกัน ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ตีความกฎหมายปกครองจะอยู่ในสถานะภาพใด การตีความกฎหมายปกครองขึ้นอยู่กับความรู้ ประสบการณ์ แนวคิดทางกฎหมาย และปัจจัยอื่น ๆ ประกอบด้วย

2.5 หลักการประยุกต์การตีความกฎหมายปกครอง

ประยุกต์ หมายถึง นำความรู้มาใช้ให้เกิดประโยชน์⁴⁰ ดังนั้น การประยุกต์การตีความกฎหมายปกครอง หมายความว่า การนำความรู้ในเรื่องการตีความมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในการวินิจฉัยข้อกฎหมายทางปกครอง จากหลักการที่กล่าวมาข้างต้นการตีความกฎหมายปกครองทั่วไป และยังมีหลักการถ่วงดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการใช้กฎหมายปกครองอีกหลักหนึ่งที่เป็นหลักการสำคัญในการประยุกต์ในการตีความกฎหมายปกครอง

2.5.1 การถ่วงดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการใช้กฎหมายปกครอง

การตีความกฎหมายปกครองยังต้องยึดหลักเกณฑ์การถ่วงดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการใช้กฎหมายปกครอง ในการบังคับใช้กฎหมายปกครองรัฐมีหน้าที่รักษาประโยชน์สาธารณะ ขณะเดียวกันก็ต้องเคารพและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการถ่วงดุลระหว่างสองสิ่งนี้ คือ

1) หลักความได้สัดส่วน หลักนี้เป็นแนวทางสำคัญที่ใช้พิจารณาว่ามาตรการของรัฐเกินความจำเป็นหรือไม่ ในด้านความจำเป็น คือ มาตรการที่รัฐใช้ต้องจำเป็นและไม่มีวิธีการที่เบากว่าที่สามารถบรรลุเป้าหมายเดียวกันได้ หากมีวิธีที่กระทบสิทธิและเสรีภาพน้อยกว่าแต่ยังสามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้ รัฐควรเลือกใช้มาตรการหรือวิธีนั้น ด้านความเหมาะสม คือ มาตรการที่รัฐใช้ต้องมีความสัมพันธ์โดยตรงกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ไม่ควรใช้มาตรการที่ไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่เกิดผลรองรับทางกฎหมาย และด้านความได้สัดส่วน คือ ผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนต้องไม่เกินสมควรแก่เหตุ หากมาตรการของรัฐสร้างผลเสียหายต่อประชาชนมากกว่าประโยชน์ที่ได้รับ รัฐควรยกเลิกหรือปรับปรุงมาตรการนั้น

2) หลักประโยชน์สาธารณะต้องชอบด้วยกฎหมาย รัฐมีอำนาจในการดำเนินมาตรการเพื่อประโยชน์สาธารณะแต่ต้องเป็นไปตามกฎหมายโดยเคร่งครัด ต้องไม่ใช้อำนาจเกินขอบเขตของกฎหมาย การกระทำของรัฐต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายลำดับสูง

3) หลักการคุ้มครองความคาดหวังโดยชอบธรรม ประชาชนมีสิทธิที่จะคาดหวังว่ารัฐจะปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ทางกฎหมายอย่างเสมอต้นเสมอปลาย หากรัฐมีนโยบายหรือคำสัญญาต่อประชาชน ต้องปฏิบัติตามหลักความต่อเนื่อง ไม่ควรเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบโดยไม่มีเหตุผลที่สมควรหรือไม่แจ้งให้ประชาชนทราบก่อนเพื่อการปรับตัวของประชาชน

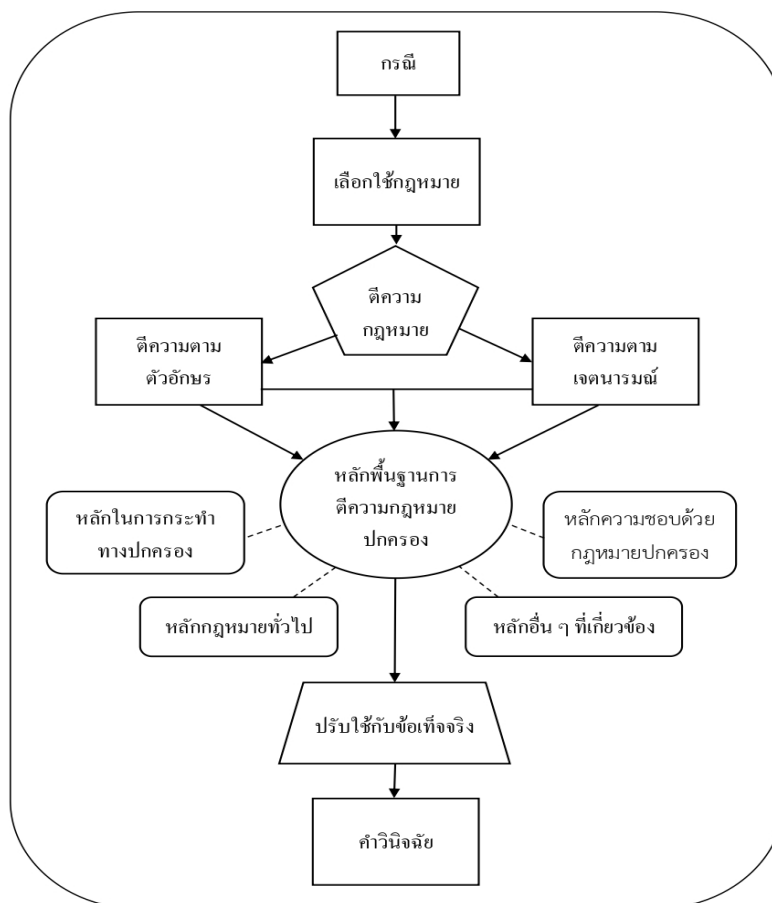
⁴⁰ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท อักษรเจริญทัศน์ อจท. จำกัด, 2556).

4) หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชน รัฐต้องเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และหลักสิทธิมนุษยชนสากลเมื่อใช้มาตรการทางกฎหมาย แม้ในสถานการณ์ฉุกเฉินมาตรการของรัฐต้องไม่เลือกปฏิบัติ

5) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน การออกกฎหมายและนโยบายของรัฐควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นธรรม

6) หลักความโปร่งใสและความรับผิดชอบ การใช้อำนาจของรัฐต้องสามารถตรวจสอบได้ หากมีการละเมิดสิทธิ ประชาชนต้องมีช่องทางร้องเรียนและขอความเป็นธรรม⁴¹

การถ่วงดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนต้องใช้หลักกฎหมายปกครองและสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะ หากรัฐใช้หลักเกณฑ์เหล่านี้อย่างเคร่งครัด จะช่วยให้กฎหมายปกครองมีความสมดุลระหว่างการรักษาประโยชน์สาธารณะและการคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้เขียนได้สังเคราะห์ขั้นตอนกระบวนการหรือข้อควรคำนึงและอาจสามารถนำเสนอ “หลักการประยุกต์การตีความกฎหมายปกครอง” ดังภาพต่อไปนี้



ที่มา: ภาพกระบวนการ “หลักการประยุกต์การตีความกฎหมายปกครอง” จัดทำโดยผู้เขียน

⁴¹ สุนันทา พิลาล้ำ, คำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะในคดีปกครอง, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556). น. 43-44.

จากภาพอธิบายได้ว่า หลักการใช้และการประยุกต์การตีความกฎหมายปกครองนั้น เมื่อมีกรณีใด ๆ เกิดขึ้นผู้มีหน้าที่ตีความกฎหมายต้องเลือกใช้กฎหมายที่เหมาะสมในการปรับใช้กฎหมายกับข้อเท็จจริง โดยทั่วไปแล้วการตีความกฎหมายเมื่อเกิดกรณีข้อเท็จจริงขึ้นควรตีความไปตามตัวอักษรเป็นลำดับแรก การตีความกฎหมายอย่างน้อยที่สุดต้องดูตัวบทกฎหมายในมาตรานั้นทั้งหมดหรือมาตราข้างเคียง โดยคำนึงถึง หลักนิติรัฐ หลักกฎหมายทั่วไป หลักความชอบด้วยกฎหมายปกครอง ในบางครั้งอาจต้องตีความกฎหมายตาม เจตนารมณ์ โดยการทำความเข้าใจความหมายของตัวบทกฎหมายจากความมุ่งหมายของผู้ร่างกฎหมาย เนื่องจากข้อเท็จจริงหรือการกระทำทางปกครองบางกรณีไม่มีตัวบทกฎหมายที่ระบุถึงกรณีนั้นอย่างชัดเจน หรือตีความทั้งสองส่วนแล้วนำมาผนวกกัน โดยผู้มีหน้าที่ตีความกฎหมายต้องทำความเข้าใจหลักการในการตีความกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อมีข้อสงสัยในความหมายของกฎหมาย ซึ่งมีทั้งการตีความกฎหมายในความหมายอย่างกว้างที่ผู้มีหน้าที่ตีความกฎหมายอาจขยายความ จำกัดความ หรือการแก้ไขกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย ที่อยู่ในรูปของกฎหมายลายลักษณ์อักษร และการตีความกฎหมายในความหมายอย่างแคบ คือ การอธิบายของผู้มีหน้าที่ตีความเกี่ยวกับความหมายของถ้อยคำหรือวลีที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายหรือกฎหมายลายลักษณ์อักษร และยังต้องเข้าใจถึงการตีความกฎหมายในกฎหมายปกครอง ซึ่งเป็นการทำความเข้าใจเนื้อหาและความหมายของบทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง ได้แก่ หลักความพอสมควรแก่เหตุ หลักความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครอง หลักการห้ามเลือกปฏิบัติโดยอำเภอใจ หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ และหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อให้สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมาย ทำให้การตีความกฎหมายเป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นธรรม โดยเฉพาะในกรณีที่กฎหมายมีถ้อยคำที่ไม่ชัดเจน

3. บทสรุป

จะเห็นได้ว่า การตีความกฎหมายอาจมีความแตกต่างของการตีความกฎหมายตามภูมิหลัง ประสบการณ์ และแนวคิดทางกฎหมายของแต่ละบุคคล ทั้งความแตกต่างตามบทบาทของบุคคล หากเป็นการตีความโดยผู้ตรากฎหมายอาจเน้นไปที่เจตนารมณ์ของกฎหมายในขณะที่ร่างกฎหมายขึ้น มีมุมมองว่ากฎหมายต้องสะท้อนนโยบายสาธารณะและเจตนารมณ์ของรัฐ อาจไม่ได้พิจารณาถึงปัญหาการบังคับใช้จริงในทางปฏิบัติ หรือหากเป็นการตีความโดยฝ่ายบริหาร เจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานปกครองอาจเน้นไปที่การปฏิบัติตามกฎหมายและการบริหารงานภาครัฐ ตีความกฎหมายในลักษณะที่เอื้อต่ออำนาจของรัฐ หรือเพื่อให้สามารถดำเนินนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีแนวโน้มให้ความสำคัญกับความยืดหยุ่นในการบังคับใช้ หากเป็นการตีความโดยศาล อาจตีความโดยคำนึงถึงหลักนิติรัฐ หลักความเป็นธรรม และหลักกฎหมายปกครอง แนวทางการตีความที่หลากหลาย ทั้งการตีความตามตัวอักษร ตีความตามเจตนารมณ์ และตีความแบบพัฒนา โดยพิจารณาผลกระทบของคำวินิจฉัยต่อสิทธิประชาชนและอำนาจรัฐ หากเป็นการตีความโดยนักวิชาการ อาจพิจารณาในเชิงหลักวิชาการและแนวคิดทางกฎหมาย มีการศึกษาการตีความโดยอ้างอิงหลัก

กฎหมายเปรียบเทียบหรือทฤษฎีกฎหมาย สามารถเสนอแนวทางใหม่ ๆ ในการตีความที่ยังไม่ถูกนำมาใช้จริง และหากเป็นการตีความโดยประชาชนทั่วไป ผู้ใช้กฎหมาย ทนายความ นักเคลื่อนไหว อาจตีความโดยคำนึงถึงผลกระทบต่อชีวิตประจำวันและสิทธิของตนเอง การตีความอาจได้รับอิทธิพลจากสื่อมวลชนและความคิดเห็นทางสังคม

ความแตกต่างตามแนวคิดทางกฎหมายของบุคคลมีส่วนทำให้การตีความกฎหมายแตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นการตีความแบบอนุรักษนิยมที่ยึดถือตัวบทกฎหมายและแนวปฏิบัติเดิมเป็นหลัก ปกป้องเสถียรภาพของกฎหมายและอำนาจรัฐ หรือเป็นการตีความแบบเสรีนิยม เน้นการขยายความหมายของกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิและเสรีภาพ ให้ความสำคัญกับความเป็นธรรมและความก้าวหน้าทางสังคม หรือการตีความแบบสมดุลระหว่างดุลยภาพระหว่างอำนาจรัฐกับสิทธิของเอกชน ใช้แนวทางหลักได้สัดส่วนในการพิจารณาที่ต้องพิจารณาทั้งความชอบด้วยกฎหมายและผลกระทบต่อสังคม ทั้งนี้ ความแตกต่างในการตีความกฎหมายขึ้นอยู่กับบทบาทของบุคคลและแนวคิดทางกฎหมายเป็นหลัก

3.2 ข้อเสนอแนะหลักการใช้และการประยุกต์การตีความกฎหมายปกครอง

การประยุกต์ใช้และการตีความกฎหมายเป็นหัวใจสำคัญของระบบกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้กฎหมายสามารถตอบสนองต่อความเป็นธรรมและความเปลี่ยนแปลงของสังคมได้อย่างเหมาะสม ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงและพัฒนาแนวทางการใช้และตีความกฎหมาย ดังนี้

1) การใช้หลักการตีความกฎหมายที่สมดุล ทั้งหลักนิติรัฐและความเป็นธรรมโดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสังคมและสิทธิของบุคคล ควรใช้หลักได้สัดส่วนเพื่อให้แน่ใจว่าการบังคับใช้กฎหมายไม่เกินความจำเป็น และหลักพัฒนาเพื่อให้กฎหมายสามารถปรับตัวให้เข้ากับบริบทที่เปลี่ยนแปลง

2) การคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพในการตีความกฎหมาย ควรใช้หลักตีความโดยคำนึงถึงรัฐธรรมนูญและกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อให้กฎหมายปกครองสอดคล้องกับสิทธิขั้นพื้นฐาน

3) การพัฒนาแนวทางการตีความกฎหมายให้ทันสมัย ในยุคดิจิทัลและเทคโนโลยีที่ก้าวหน้ากฎหมายหลายฉบับอาจไม่ครอบคลุมถึงประเด็นใหม่ ๆ การตีความจึงควรคำนึงถึงการพัฒนาทางเทคโนโลยีและสังคม ควรสนับสนุนให้มีการปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัยโดยอิงจากการตีความของศาลและแนวปฏิบัติสากล

4) การส่งเสริมความโปร่งใสในการใช้และตีความกฎหมาย ประชาชนควรสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางการใช้และตีความกฎหมายของรัฐที่ง่ายขึ้น หน่วยงานปกครองควรเผยแพร่แนวปฏิบัติและแนวทางการตีความกฎหมายให้ประชาชนเข้าใจได้ง่าย ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอความเห็นเกี่ยวกับการใช้กฎหมาย

5) การสร้างมาตรฐานและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน การตีความกฎหมายที่ไม่แน่นอนอาจนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งทางกฎหมาย ควรมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย สนับสนุนให้มีการนำคำพิพากษามาเป็นแนวทางเพื่อเป็นมาตรฐานสำหรับการตีความในอนาคต

หากข้อเสนอแนะเหล่านี้ถูกนำไปใช้จะช่วยให้อำนาจสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคมได้ดียิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

- กองบรรณาธิการ สำนักกฎหมาย. (2553). บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ : เรื่อง “หลักการตีความกฎหมายตามครรลองของหลักนิติธรรม” : ชาญ ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ธาณินทร์ กรัยวิเชียร”, *จุลนิติ*, 7 (4), 4-13.
- กาญจนา สุขบูรณ์. (2566). แนวทางการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้กรอบของกฎหมาย ศึกษากรณีมาตรการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 15 (2), 6-7.
- เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย. (2554). *การใช้และการตีความกฎหมายปกครอง*. สืบค้นวันที่ 10 มกราคม 2568, จาก <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1605>.
- ตระหง่าน เกียรติศิริโรจน์. (2566). *คัมภีร์คดีปกครอง*. กรุงเทพมหานคร : พิมพ์อักษร.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2551). *แนวคิดและปรัชญาของกฎหมายปกครอง*. สืบค้นวันที่ 27 มีนาคม 2568, จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1228>
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). การตีความกฎหมาย : ตัวอักษรหรือเจตนารมณ์. *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, 1 (2), 31-39.
- ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช. (2548). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมาย*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปาลิรัฐ ศรีวรรณพฤกษ์. (2555). *Jurislature ในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. สืบค้นวันที่ 27 มีนาคม 2568, จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1795>
- มานิตย์ จุมปา. (2566). *ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย*. พิมพ์ครั้งที่ 22. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มานิตย์ วงศ์เสรี. (2565). *นิติวิธีว่าด้วยสัญญาทางปกครอง*. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2556). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : บริษัท อักษรเจริญทัศน์ อจท. จำกัด.
- ฤทัย หงส์สิริ. (2543). นิติกรรมทางปกครอง. ใน *คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง*, น. 235. กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตสภา.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2546). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง*. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2553). การใช้และการตีความกฎหมายมหาชน. *จุลนิติ*, 7 (4), 53-84.
- ศาลปกครอง. (2565). *รวมคำวินิจฉัยที่พิจารณาจากที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองสูงสุด ตั้งแต่ปี 2544-2562*. กรุงเทพมหานคร : หจก.แสงจันทร์การพิมพ์.
- สมยศ เชื้อไทย. (2550). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.
- สมยศ เชื้อไทย. (2551). *คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป*. พิมพ์ครั้งที่ 15. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.

- สุนันทา พิลาล้ำ. (2556). *คำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะในคดีปกครอง*. (วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).
- หยุด แสงอุทัย. (2565). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. พิมพ์ครั้งที่ 22. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อริยพร โพธิ์ใส. (2553). หลักทั่วไปในการตีความกฎหมายแพ่งและอาญา. *จุลนิติ*, 7 (4), 165.