

สวัสดิ์ศรี กฎหมายที่มีใช้กันอยู่ในขณะนี้หลายประเภทครับ ผมจึงเห็นว่า น่าจะได้เล่าที่มาที่ไปของกฎหมายแต่ละชนิดให้ทุกท่านเข้าใจเป็นเบื้องต้นเสียก่อนครับ ว่ากฎหมายแต่ละฉบับมีความเป็นมาอย่างไร มีศักดิ์ต่างกันอย่างไร

ท่านเคยสงสัยหรือไม่ครับว่า ทำไมกฎหมายในบ้านเราจึงมีชื่อเรียกกันหลายชื่อ เช่น ประมวลกฎหมายบ้าง พระราชบัญญัติบ้าง ท่านเคยสงสัยหรือไม่ครับว่า คำสั่งของตำรวจจราจร ที่โบกรถอยู่ริมถนน ถือเป็นกฎหมายหรือไม่ ท่านเคยสงสัยหรือไม่ครับว่า พระราชบัญญัติ แตกต่างจากระราชกำหนดอย่างไร และแตกต่างจากราชกฤษฎีกาอย่างไร วันนี้ผมจะพาไปดูครับ

สืบเนื่องจากเราเป็นประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรครับ นั่นหมายความว่า การกระทำใดจะถือเป็นความคิดได้ ต้องได้เขียนไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายครับ ว่าทำอะไรแล้วจะเป็นความคิดบ้าง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเขียนกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษร เอาไว้ล่วงหน้าครับ

กฎหมายมีหลายชื่อหลายแบบครับ จะเป็นกฎหมายแบบใดก็ขึ้นอยู่กับวิธีการออกกฎหมายนั่นเองครับ ผู้ที่มีหน้าที่โดยตรงในการออกกฎหมายก็คือ "ฝ่ายนิติบัญญัติ" หรือที่เรารู้จักกันในชื่อ "รัฐสภา" ครับ

แต่กฎหมายมิได้ถูกบังคับให้ต้องออกโดย "ฝ่ายนิติบัญญัติ" แต่ผู้เดียวเท่านั้น ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลที่ว่า เพื่อความจำเป็นในบางสถานการณ์ หรือเพื่อความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหาบ้านเมือง หรือเพื่อความสะดวกแก่การบริหารประเทศ ฝ่ายนิติบัญญัติก็สามารถมอบอำนาจในการออกกฎหมายให้แก่ "ฝ่ายบริหาร" ออกกฎหมายก็ได้ครับ และด้วยเหตุผลในทำนองเดียวกัน ฝ่ายบริหารก็สามารถมอบอำนาจ ให้องค์กรที่มีหน้าที่บริหารงานส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล เป็นผู้ออกกฎหมายเพื่อใช้ในเขตปกครองของตนก็ได้ครับ

จะเห็นได้ว่า การออกกฎหมายนั้น สามารถออกได้จากหลายฝ่าย และด้วยเหตุนี้เอง กฎหมายที่ได้ออกโดยองค์กรต่างกัน จึงมีชื่อและศักดิ์ที่ต่างกันไปด้วยครับ คราวนี้เรามาดูกันว่า กฎหมายแต่ละชั้นมีอะไรบ้าง โดยในการแสดงต่อไปจะเรียงจากกฎหมายที่มีศักดิ์สูงสุด เรียงไปน้อยสุด ดังนี้ครับ

รัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์สูงสุด ถือเป็นกฎหมายแม่บท ใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ กฎหมายอื่นๆจะขัดแย้ง กับรัฐธรรมนูญไม่ได้ กฎหมายฉบับนี้จะได้กล่าวถึงลักษณะ หลักการ การใช้อำนาจของรัฐ ในการบริหารและปกครองประเทศในภาพรวมเท่านั้น ส่วนรายละเอียด รัฐธรรมนูญจะส่งต่อไปออกเป็น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือพระราชกฤษฎีกาอีกทอดหนึ่ง แล้วแต่กรณี แล้วแต่ความสำคัญและความจำเป็นของเรื่องครับ

พระราชบัญญัติ เป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ โดยใช้กระบวนการทางรัฐสภา กฎหมายส่วนใหญ่จะถูกออกใช้ด้วยวิธีการนี้ พระราชบัญญัติเป็นกฎหมาย ที่กล่าวถึงเรื่องราวที่จำเพาะเจาะจงและแคบลงมา โดยรับหลักการมาจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ อีกทอดหนึ่ง กฎหมายประเภทนี้จะได้กล่าวถึงหลักการของแต่ละเรื่องโดยละเอียด แต่จะไม่กล่าวถึงรายละเอียดปลีกย่อยเล็กๆ เช่น พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 จะไม่กล่าวถึงลักษณะของป้ายทะเบียนรถ แต่จะให้อำนาจให้รัฐมนตรีว่าการฯ ไปออกเป็นกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดเอาเอง เป็นต้น

พระราชบัญญัติเกือบทุกฉบับ ได้แต่งตั้งเจ้าพนักงานเพื่อให้เป็นผู้ดำเนินการ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับ และได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานดังกล่าว ให้มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนั้นๆ ดังนั้นคำสั่งที่เจ้าพนักงานตามกฎหมาย หากคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินั้นแล้ว คำสั่งนั้นจึงถือเป็นกฎหมายครับ

ประมวลกฎหมาย เป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ มีศักดิ์และกระบวนการจัดทำ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ แต่จะเป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษ คือ เป็นกฎหมายที่ ได้รวบรวมเอากฎหมายที่เป็นเรื่องเดียวกัน มาไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน และนำมาจัดหมวดหมู่ให้เป็นระเบียบเรียบร้อยง่ายต่อการนำไปใช้ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นต้น

พระราชกำหนด เป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร การออกพระราชกำหนดจะต้องเป็นกรณี เพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยของสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ หรือแก้ไขภัยพิบัติสาธารณะ ซึ่งต้องเป็นกรณีฉุกเฉิน ที่มีความเร่งด่วน อันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ หรือ มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งเป็นการด่วนและลับ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน เท่านั้น

โดยมีข้อแม้ว่า เมื่อพระราชกำหนดมีผลใช้บังคับแล้ว คณะรัฐมนตรีต้องนำพระราชกำหนดฉบับนั้นๆ เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยมิชักช้า หากรัฐสภาไม่อนุมัติ พระราชบัญญัติฉบับนั้นต้องตกไป (ถูกยกเลิกไป) แต่ไม่กระทบถึงกิจการที่ได้ทำไปก่อนถูกยกเลิก หากรัฐสภาอนุมัติ ก็ให้พระราชกำหนดฉบับนั้นมีผลใช้บังคับเป็น "พระราชบัญญัติ" ต่อไป

พระราชกฤษฎีกา เป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ รัฐธรรมนูญ หรือ พระราชบัญญัติ หรือ พระราชกำหนด ได้เปิดช่องทางและมอบให้ฝ่ายบริหารสามารถออกกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดปลีกย่อยเอง เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด แล้วแต่กรณี

เหตุที่ต้องให้อำนาจฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจออกกฎหมายได้นั้น ก็เนื่องจากการออก รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดนั้น ในเนื้อหา รายละเอียดถึงกรอบใหญ่ๆอันเป็นหลักการเท่านั้น แต่รายละเอียดในทางปฏิบัติ จะให้อำนาจฝ่ายบริหารไปกำหนดรายละเอียดเอง ทั้งนี้เพื่อให้กฎหมายหลัก เช่น พระราชบัญญัติ เป็นกฎหมายที่เหมาะสมและใช้ได้ตลอดไป และสามารถแก้ไขให้ทันต่อเหตุการณ์ได้ง่าย เนื่องจากการแก้ไขพระราชกฤษฎีกา ไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการทางรัฐสภานั้นเอง

กฎกระทรวง เป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร การออกกฎกระทรวงนี้เหตุผลและที่มา เช่นเดียวกับการออกพระราชกฤษฎีกาทุกประการ แล้วเมื่อใดต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา หรือออกเป็นพระราชกำหนด อันนี้ก็ขึ้นอยู่กับความสำคัญของเรื่องนั้นๆ กล่าวคือ ถ้าเป็นเรื่องที่สำคัญก็จะออกเป็นพระราชกฤษฎีกา หากเป็นเรื่องไม่สำคัญก็จะออกเป็นเพียง กฎกระทรวงเท่านั้นครับ

ข้อบัญญัติจังหวัด, เทศบัญญัติ, ข้อบังคับตำบล, ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร, ข้อบัญญัติเมืองพัทยา เป็นกฎหมายที่ออกโดยองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้อำนาจ ในการออกกฎหมายมาจากพระราชบัญญัติบางฉบับแล้วแต่กรณี ทั้งนี้เพื่อใช้บังคับ เฉพาะในเขตปกครองของตนเท่านั้น

ประกาศคณะปฏิวัติ ถือเป็นกฎหมายชนิดหนึ่ง แต่เป็นกฎหมายชนิดพิเศษ ที่ไม่ได้จัดอยู่ในจำพวกกฎหมายที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมด เนื่องจากกฎหมายประเภทนี้ ถือกำเนิดขึ้นด้วยวิธีการพิเศษ โดยทั่วไปแล้วอำนาจในการปกครองประเทศสูงสุดคือ อำนาจนิตินบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เมื่อคณะปฏิวัติทำการปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองทั้งหมด มาเป็นของคณะปฏิวัติแล้ว จึงถือว่าคณะปฏิวัติเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองสูงสุดในขณะนั้น ดังนั้นประกาศของคณะปฏิวัติในขณะนั้น จึงถือเป็นประกาศของคณะผู้ใช้อำนาจนิตินบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ อันถือเป็นกฎหมายนั่นเองครับ

แล้วประกาศคณะปฏิวัติ คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ประกาศของคณะ รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เหมือนกันหรือไม่ เมื่อพิจารณาจากวิธีการยึดอำนาจ การปกครองประเทศแล้ว ไม่ว่าจะเรียกชื่อคณะทำการยึดอำนาจการปกครองว่าอย่างไร ก็ยังคงเป็นการปฏิวัตินั่นเอง (ยังมีรายละเอียดของการปฏิวัติและรัฐประหาร ที่ขอไม่กล่าวไว้ในที่นี้ครับ) ดังนั้น คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ประกาศของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ จึงไม่ต่างจากประกาศคณะปฏิวัติ

แล้วประกาศคณะปฏิวัติจะมีศักดิ์เทียบเท่ากับกฎหมายชนิดใด? อันนี้ต้องพิจารณาจากเนื้อหาของประกาศแต่ละฉบับว่า เทียบเท่ากับกฎหมายชั้นใด หากเป็นประกาศที่ออกมาเพื่อล้มล้างรัฐธรรมนูญ ก็ถือว่าประกาศคณะปฏิวัติฉบับนั้น มีศักดิ์เทียบเท่ากับรัฐธรรมนูญเลยทีเดียว เป็นที่น่าแปลกใจว่า มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับหนึ่งที่ เป็นเพียงแถลงการณ์ ไม่มีสภาพบังคับ จึงถือว่าไม่มีสภาพเป็นกฎหมายแต่อย่างใด

เล่าให้ฟังเสียอีกรับ ไม่รู้ว่าจะเป็นกันหรือป่าว อย่างไรก็ตามก็ขอยุติแต่เพียงเท่านี้ก่อนครับ หวังว่าบทความนี้จะเป็นประโยชน์ต่อท่านบ้างนะครับ.