

สถานะและศักดิ์กฎหมายของประกาศ
หรือคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ
Status and Hierarchy of Law in Announcement
or Order of National Council
for Peace and Order Leader

ชยธร ไชยวิเศษ¹

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาว่าประกาศหรือคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ออกตามความในมาตรา 44 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ที่มีสถานะเป็นกฎหมายทุกฉบับหรือไม่ และหากมีสถานะเป็นกฎหมายจะมีศักดิ์ทางกฎหมายเทียบได้กับกฎหมายใดตามลำดับศักดิ์ของกฎหมายไทยที่ยอมรับอยู่ในปัจจุบัน เพราะถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 จะได้ยกเลิกไปแล้วก็ตาม ในมาตรา 279 วรรคแรก รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ยังคงรับรองให้ประกาศหรือคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติประกาศยังคงบังคับต่อไปจนกว่าจะถูกยกเลิก ซึ่งหากมีกรณีจะต้องยกเลิกประกาศหรือคำสั่งนั้นเพราะเหตุใดก็ตาม มาตราดังกล่าวได้บัญญัติให้กระทำได้สองวิธี คือ วิธีแรกให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ หรือวิธีที่สองหากประกาศหรือคำสั่งที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางบริหาร การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมให้กระทำโดยคำสั่งนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี แสดงให้เห็นถึงแม้ว่าประกาศหรือคำสั่งของของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติจะออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 เช่นเดียวกันก็ตาม แต่ก็มีได้หมายความว่าทุกฉบับจะมีสถานะเป็นกฎหมายหรือหากมีสถานะเป็นกฎหมายแล้วก็ตามก็อาจมีศักดิ์กฎหมายที่ไม่เท่าเทียมกัน

¹ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด

คำสำคัญ: กฎหมาย, ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย, รัฐธรรมนูญ, ประกาศหรือคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

Abstract

This article aimed to study announcement or order of the leader of National Council for Peace and Order (NCPO) in accordance to section 44 of 2014 interim constitution of Thailand whether it is legal status. Moreover, if it contains legal status, which law would it compare with hierarchy of law in Thailand which is currently accepted. As 2014 interim constitution of Thailand was cancelled, the first paragraph of section 279 in the current constitutional law still affirms that announcement or order of the leader of National Council for Peace and Order are applied actively and continuously until being repealed. If the announcement or order have to be repealed due to any cause, the section regulates act as two methods. Firstly, it provides enactment of statute. Secondly, if announcement or order include features of administration power, cancellation and edit should be done by command of the Prime Minister or the government. In spite of the announcement or order enacted by National Council for Peace and Order (NCPO) relying on section 44, it does not mean that each law is legal status; otherwise, it would be different hierarchy of law.

KEYWORDS: Law, Hierarchy of Law, Constitution, Announcement or Order of the Leader of National Council for Peace and Order

บทนำ

วันที่ 22 พฤษภาคม 2557 เป็นวันที่น่าจดจำต่อประวัติศาสตร์การเมืองไทย อีกวันหนึ่ง เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ยึดอำนาจการปกครองประเทศ และประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึง ดำรงอยู่ในฐานะ “รัฐธรรมาธิปไตย” หรือ เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ภายหลังจากนั้นได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ในวันที่ 22 กรกฎาคม 2557 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 19 นับตั้งแต่ประเทศไทย เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบ ประชาธิปไตย โดยในมาตรา 42 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้รับรองให้คณะรักษา ความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ และโดยเฉพาะในมาตรา 44 ยังให้อำนาจพิเศษแก่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการบริหารประเทศ ความ ว่า “ในกรณีที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ใน การปฏิรูปในด้านต่างๆ การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนใน ชาติ หรือเพื่อป้องกัน ระวัง หรือปราบปราม การกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความ สงบเรียบร้อย หรือความมั่นคงของชาติราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการ แผ่นดิน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้หัวหน้าคณะรักษาความ สงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจสั่งการ ระวัง ยับยั้ง หรือกระทำการใด ๆ ได้ ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำ รวมทั้งการปฏิบัติ ตามคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่ง หรือการกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและ รัฐธรรมนูญนี้และเป็นที่สุด ทั้งนี้ เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้วให้รายงานประธานสภา นิติบัญญัติแห่งชาติและนายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว” ซึ่งนับแต่นั้นเป็นต้นมา หัวหน้า คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้อาศัยอำนาจตามมาตราดังกล่าวออกประกาศหรือคำสั่ง เพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินมากมายหลายฉบับ และแม้ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 จะถูกยกเลิกไปเพราะเหตุประกาศใช้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันตั้งแต่วันที่ 6 เมษายน 2560 และบัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยก็ตาม แต่ความเป็น “รัฐอธิปไตย” ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ยังคงอยู่ต่อไป เห็นได้จากการที่มาตรา 265 ยังให้อำนาจหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจตามความในมาตรา 44 แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ต่อไปจนกว่าจะมีคณะรัฐมนตรีชุดแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และในมาตรา 279 ยังบัญญัติรับรองให้ประกาศหรือคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติยังคงบังคับใช้ต่อไปจนกว่าจะถูกยกเลิก ดังนั้น การพิจารณาว่าประกาศหรือคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มีสถานะเป็นกฎหมายหรือไม่ และหากสถานะเป็นกฎหมายแล้วมีศักดิ์ทางกฎหมายในลำดับใดจึงมีความสำคัญ เพราะจะทำให้กระบวนการในการตรากฎหมายเพื่อแก้ไขหรือยกเลิกเป็นไปโดยถูกต้องตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้

“กฎหมาย” ความหมาย และลักษณะทั่วไปของกฎหมาย

คำว่า “กฎหมาย” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 (4) หมายถึง กฎเกณฑ์ที่ผู้มีอำนาจตราขึ้นเพื่อใช้บังคับกับบุคคลให้ปฏิบัติตามเป็นการทั่วไป ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามย่อมได้รับผลร้าย กฎหมายอาจตราขึ้นเพื่อกำหนดระเบียบแห่งความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือระหว่างบุคคลกับรัฐ หรือเพื่อใช้ในการบริหารประเทศ

หยุด แสงอุทัย (2552: 36) ได้พิจารณากฎหมายใน 2 ลักษณะ คือ กฎหมายตามเนื้อความ และกฎหมายตามแบบพิธี โดยกฎหมายตามเนื้อความ หมายความว่ากฎหมายซึ่งบทบัญญัติ มีลักษณะเป็นกฎหมายแท้ กล่าวคือ มีลักษณะเป็นข้อบังคับซึ่งกำหนดความประพฤติของมนุษย์ ถ้าฝ่าฝืนจะได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษ ในสมัยใหม่ส่วนใหญ่เป็นข้อบังคับของรัฐ ส่วนกฎหมายตามแบบพิธี หมายความว่ากฎหมายที่ออกมาโดยวิธีบัญญัติกฎหมาย ทั้งนี้ โดยไม่ต้องคำนึงว่ากฎหมายนั้นเข้าลักษณะเป็นกฎหมายตามเนื้อความหรือไม่

มานิตย์ จุมปา (2555: 30) อธิบายไว้ว่า กฎหมาย หมายถึง กฎเกณฑ์ที่กำหนดความประพฤติของบุคคลในสังคมซึ่งบุคคลจะต้องปฏิบัติตามหรือควรจะปฏิบัติ

ตาม มิฉะนั้นจะได้รับผลร้ายหรือไม่ได้รับผลดีที่เป็นสภาพบังคับโดยเจ้าหน้าที่ในระบบกฎหมาย

สมยศ เชื้อไทย (2553: 64) อธิบายไว้ว่า กฎหมาย คือ กฎเกณฑ์ที่เป็นแบบแผนความประพฤติของมนุษย์ในสังคมซึ่งมีกระบวนการบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะ

จากความหมายข้างต้นเห็นได้ว่า กฎหมายนั้นมีความหมายในหลายแง่มุม ซึ่งการนิยามความหมายจะแปรเปลี่ยนไปตามแนวความคิดและความเชื่อที่แตกต่างกันตามลักษณะของสังคมและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งความต้องการของประชาชนในสังคมนั้น ๆ ซึ่งโดยรวมแล้ว “กฎหมาย” ก็คือ “กฎเกณฑ์ คำสั่ง หรือข้อบังคับที่ถูกตั้งขึ้นโดยรัฐหรือผู้มีอำนาจสูงสุดเพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำหรับดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายอย่างหนึ่งอย่างใดของสังคม และมีสภาพบังคับ เป็นเครื่องมือในการทำให้บุคคลในสังคมต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ คำสั่ง หรือข้อบังคับนั้น หากผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามก็จะต้องได้รับโทษหรือมีการบังคับตามกฎหมายนั้นๆ”

เมื่อพิจารณาตามความหมายของกฎหมายแล้ว เราอาจแบ่งลักษณะของกฎหมายออกได้เป็น 5 ประการ ดังนี้

1. กฎหมายต้องเป็นคำสั่งหรือข้อบังคับ เมื่อประกาศใช้แล้วประชาชนทุกคนต้องปฏิบัติตาม ถึงแม้ว่าจะขัดต่อผลประโยชน์หรือไม่เห็นด้วยก็ตาม ประชาชนทุกคนจะต้องยอมรับและจะปฏิเสธไม่ได้

2. กฎหมายต้องมาจากรัฐอธิปัตย์หรือผู้ที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ คำว่า “รัฐอธิปัตย์” หมายถึง ผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งในแต่ละประเทศจะมีรัฐอธิปัตย์แตกต่างกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับระบอบการปกครองของประเทศนั้น เช่น ระบอบเผด็จการหรือระบอบการปกครองที่อำนาจการปกครองประเทศอยู่ในมือของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง บุคคลนั้นก็ถือว่าเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดมีอำนาจออกกฎหมายได้ ระบอบการปกครองเช่นนี้ ได้แก่ ระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ หรือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุด พระบรมราชโองการหรือคำสั่งของพระมหากษัตริย์ก็ถือเป็นกฎหมาย ส่วนในระบอบประชาธิปไตยจะถือว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน กฎหมายจึงต้องออกโดยประชาชน แต่ในทางปฏิบัติจริงประชาชนภายใต้ระบอบนี้ทุกคนคงไม่สามารถที่จะไปออกกฎหมายได้ด้วยตนเอง แต่เป็นการออกกฎหมายโดยการเลือกตัวแทนเข้าไปทำ

หน้าที่ในการออกกฎหมาย ซึ่งก็คือ สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นั้นเอง ดังนั้น การเลือก ส.ส. ในการเลือกทั่วไปนั้นนอกจากจะเป็นการเลือกบุคคลเข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศแล้ว ยังเป็นการเลือกตัวแทนของประชาชนเพื่อทำการออกกฎหมายด้วย และในบางกรณีกฎหมายอาจให้อำนาจเฉพาะแก่บุคคลในการออกกฎหมายประเภทอื่นๆได้ด้วย เช่น พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวง ที่มีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้ออก

3. กฎหมายต้องบังคับใช้ได้โดยทั่วไป คือ เมื่อมีการประกาศใช้แล้วบุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายโดยเสมอภาค จะมีใครอยู่เหนือกฎหมายไม่ได้ หรือทำให้เสียประโยชน์หรือเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลใดโดยเฉพาะเจาะจงไม่ได้ แต่ในบางกรณีอาจมีข้อยกเว้นไม่บังคับใช้กฎหมายกับบุคคลบางกลุ่มได้ อาทิเช่น ถ้าตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ คณะทูตและบุคคลในคณะทูตต่างประเทศซึ่งเข้ามาประจำในประเทศไทยอาจได้รับการยกเว้นไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายภาษีอากร หรือหากได้กระทำความผิดอาญาก็อาจได้รับเอกสิทธิ์ตามกฎหมายระหว่างประเทศไม่ต้องถูกดำเนินคดีในประเทศไทย โดยต้องให้ประเทศซึ่งส่งคณะทูตและบุคคลในคณะทูตนั้นมาประจำการดำเนินคดีแทน

4. กฎหมายต้องบังคับใช้ได้จนกว่าจะมีการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลง เมื่อมีการประกาศใช้แล้วแม้กฎหมายนั้นจะไม่ได้ใช้มานานก็ถือว่ากฎหมายนั้นยังมีผลใช้บังคับได้อยู่ตลอด กฎหมายจะสิ้นผลก็ต่อเมื่อมีการยกเลิกกฎหมายนั้นหรือมีการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นเท่านั้น ตราบใดที่ยังไม่มีการยกเลิกก็ต้องถือว่ากฎหมายนั้นยังมีอยู่ จะหยิบยกขึ้นมาใช้เมื่อใดก็ยังคงมีผลบังคับใช้ได้เสมอ

5.กฎหมายจะต้องมีสภาพบังคับ “สภาพบังคับ” คือ การดำเนินการลงโทษหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดต่อผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายเพื่อให้เกิดความเช็ดหลาบไม่กล้ากระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอีก และรวมไปถึงการบังคับให้กระทำการใด เจตเว้นกระทำการใดหรือบังคับให้ส่งมอบทรัพย์สินด้วย สภาพบังคับของกฎหมายของแต่ละประเภทก็จะแตกต่างกันออกไป เช่น “สภาพบังคับตามกฎหมายอาญา” ก็คือ โทษทางอาญา 5 สถาน ได้แก่ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน ซึ่งหากมีผู้กระทำความผิดกฎหมายอาญาหรือกฎหมายที่มีลักษณะทางอาญาก็จะได้รับโทษทางอาญาสถานใดสถานหนึ่ง หรือ “สภาพบังคับทางแพ่ง” คือ การให้บุคคลกระทำการใด ไม่กระทำการใด หรือเจตเว้นกระทำการใด เช่น

นายเอ ไม่ชำระหนี้เงินกู้ นายบี เมื่อครบกำหนดชำระแล้ว นายบีก็ดำเนินการฟ้องร้องบังคับคดีต่อศาล เมื่อศาลพิพากษาให้นายบีชนะคดี นายเอก็ต้องชำระหนี้ต่อ นายบี หากไม่ชำระนายบีก็มีสิทธิยึดทรัพย์สินของนายเอออกขายทอดตลาดเอาเงินมาชำระหนี้แต่ในบางกรณีกฎหมายบางประเภทก็อาจไม่มีสภาพบังคับก็ได้ เนื่องจากไม่ได้มุ่งหมายให้ผู้คนต้องปฏิบัติตาม แต่อาจบัญญัติขึ้นเพื่อรับรองสิทธิให้แก่บุคคล หรือทำให้เสียสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น กฎหมายกำหนดให้ผู้ที่บรรลุนิติภาวะแล้วสามารถทำนิติกรรมได้เองโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรม หรือบุคคลที่มีอายุ 15 ปี แล้วสามารถทำนิติกรรมได้ ฯลฯ หรือออกมาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในประเทศ ซึ่งกฎหมายประเภทนี้จะไม่มีโทษทางอาญาหรือทางแพ่งแต่อย่างใด

ลำดับศักดิ์ของกฎหมายไทย

การจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายนี้เป็นแนวความคิดทางกฎหมายของฝรั่งเศส ซึ่งกำหนดลำดับชั้นระหว่างกฎหมายประเภทต่างๆ ซึ่งทำให้ผู้มีอำนาจในการตรากฎหมายที่มีศักดิ์ต่อยกกว่าต้องเคารพและไม่สามารถตรากฎหมายที่ละเมิดกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าได้ กฎหมายไทยได้นำเอาหลักดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ อาทิ พระราชบัญญัติจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีศักดิ์สูงกว่าไม่ได้ หรือ พระราชบัญญัติจะต้องไม่มีเนื้อหาขัดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในปัจจุบันลำดับศักดิ์ของกฎหมายในระบบกฎหมายไทย แบ่งเป็น 4 ชั้น ได้แก่

1. กฎหมายแม่บทที่มีศักดิ์สูงสุด ได้แก่ รัฐธรรมนูญ บวรศักดิ์ อูวรรณโณ (2554: 7-8) ได้ให้ความหมายของ “รัฐธรรมนูญ” ไว้ 2 ความหมาย คือ รัฐธรรมนูญในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง “กฎเกณฑ์ที่จะกำหนดสถานะความสัมพันธ์ขององค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดในรัฐต่อกันหรือต่อประชาชนซึ่งจะมีเนื้อหาครอบคลุมทั้งรูปของรัฐ ประมุขของรัฐ องค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุด ตลอดจนสิทธิเสรีภาพ” ในความหมายอย่างกว้างนี้ สังคมใดที่มีการปกครองสังคมนั้นก็มีรัฐธรรมนูญ ส่วนรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างแคบนั้นจะเน้นที่รูปแบบการจัดทำ หมายถึง “กฎเกณฑ์ที่จะกำหนดสถานะความสัมพันธ์ขององค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดในรัฐต่อกันหรือต่อประชาชนและกฎเกณฑ์

อื่นๆ ซึ่งบรรจุอยู่ในรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่มีการจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติมแตกต่างจากกฎหมายธรรมดา” รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์การปกครองและกำหนดโครงสร้างในการจัดตั้งองค์กรบริหารของรัฐ กำหนดสิทธิและหน้าที่ของประชาชนรวมถึงให้ความคุ้มครองสิทธิและหน้าที่ดังกล่าว กฎหมายอื่นๆ ที่ออกมาจะต้องออกให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายใดที่ขัดกับรัฐธรรมนูญก็จะไม่มีผลใช้บังคับได้

2. พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด กฎหมายเหล่านี้ถือว่ามีศักดิ์เป็นลำดับที่สองรองจากรัฐธรรมนูญ

(1) พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายประจักษ์รัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นในรูปแบบพระราชบัญญัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้มีขึ้นอีกรูปแบบหนึ่งในระบบบทกฎหมายไทย เพื่อกำหนดรายละเอียดซึ่งเป็นกฎเกณฑ์สำคัญเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ บางมาตราที่บัญญัติหลักการไว้อย่างกว้าง ๆ ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ให้มีความกระจ่างแจ้ง ชัดเจนและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยไม่ต้องบัญญัติไว้ในตัวบทแห่งรัฐธรรมนูญให้มีความยาวมากเกินไป และเพื่อที่จะได้สะดวกแก่การแก้ไขเพิ่มเติม โดยไม่ต้องดำเนินการตามวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ทำได้ยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ฯลฯ

(2) พระราชบัญญัติ เป็นกฎหมายเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง คือเป็นกฎหมายที่ออกมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใด พระราชบัญญัตินี้จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารหรือก็คือรัฐบาลค่อนข้างมาก เพราะฝ่ายบริหารจะเป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ และเสนอกฎหมายเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายให้สภานิติบัญญัติทำการออกนั่นเองและกฎหมายที่ออกมานั้นแม้จะมีการเปลี่ยนฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาลแล้ว ก็จะมีผลใช้บังคับอยู่ จนกว่ากฎหมายนั้นจะถูกยกเลิกหรือมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง การตราพระราชบัญญัตินั้นจะทำได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติ (ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ) และเมื่อพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ก็มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

(3) พระราชกำหนด เป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารหรือก็คือรัฐบาล เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหารในสถานการณ์อันมีความจำเป็นรีบด่วนเพื่อประโยชน์แห่งรัฐแล้วแต่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท พระราชกำหนดมีอำนาจบังคับเช่นพระราชบัญญัติอันตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ พระราชกำหนดจะออกได้ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยของประเทศ เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

3. พระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวง

(1) พระราชกฤษฎีกาเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ซึ่งจะออกได้เฉพาะในกรณี 1.รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาในกิจการอันสำคัญที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภา พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร ฯลฯ หรือ 2. การตราพระราชกฤษฎีกาโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด คือ จะต้องมีการตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดให้อำนาจในการออกไว้ เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากร พ.ศ. 2528 กำหนดว่าหากจะเปิดศาลภาษีอากรจังหวัดเมื่อใด ต้องประกาศโดยพระราชกฤษฎีกา ฯลฯ ด้วยการใช้พระราชกฤษฎีกาเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่าพระราชบัญญัติและพระราชกำหนด ดังนั้น จะออกมาขัดกับพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทนั้นไม่ได้

(2) กฎกระทรวง เป็นกฎหมายที่รัฐมนตรีแต่ละกระทรวงเป็นผู้ออกโดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายแม่บทซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดฉบับใดฉบับหนึ่ง เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นๆ พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดจะกำหนดกฎเกณฑ์กว้างๆเอาไว้ ส่วนกฎกระทรวงก็จะมากำหนดรายละเอียดอีกชั้นหนึ่ง เช่นในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดว่า ในกรณีที่ข้าราชการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลใดเพื่อขายทอดตลาด ผู้ที่มีอำนาจสั่งให้ยึด อายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง เราก็ต้องไปศึกษาในกฎกระทรวงอีกชั้นหนึ่งว่าผู้ที่มีอำนาจสั่งนั้นคือใครบ้าง

4. เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัด ข้อบังคับสุขาภิบาล ข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร ข้อบัญญัติเมืองพัทยา เป็นกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับโดยเฉพาะในแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หรือในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจไว้ก็ทำการออกได้เช่นกัน เช่น ข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร เป็นกฎหมายที่กรุงเทพมหานครตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในเขต กรุงเทพมหานครเท่านั้น หรือเทศบัญญัติ ก็เป็นกฎหมายที่เทศบาลบัญญัติขึ้นใช้บังคับเฉพาะในเขตเทศบาลของตน

รัฐธรรมนูญและความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

“รัฐธรรมนูญ” (Constitution) เป็นกฎหมายที่แต่ละประเทศกำหนดขึ้นมา เพื่อเป็นเครื่องที่ใช้ในการปกครอง และเป็นกฎหมายสูงสุดไม่ว่ารัฐนั้นๆ จะปกครองด้วยระบอบการประชาธิปไตย ระบอบสังคมนิยม ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรือระบอบอื่นก็ตาม ก็จะมีกฎหมายที่เรียกว่า “รัฐธรรมนูญ” เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศเสมอด้วยความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ กระบวนการในการตราหรืออำนาจในการออกรัฐธรรมนูญจึงเป็นอำนาจที่ไม่ใช่อำนาจในการออกกฎหมายธรรมดาตั่งเช่นการออกพระราชบัญญัติ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เราเรียกว่าอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญบัญญัติว่าให้เกิดขึ้น อำนาจในการออกรัฐธรรมนูญหรือตรารัฐธรรมนูญจึงเป็นอำนาจที่ไม่ใช่อำนาจเดียวกับอำนาจนิติบัญญัติ เพราะเป็นอำนาจที่มีอยู่ก่อนและเป็นอำนาจที่เป็นที่มาของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นผู้สร้างองค์กรนิติบัญญัติแล้วมอบอำนาจนิติบัญญัติให้องค์กรนิติบัญญัตินั้น

อำนาจในการออกรัฐธรรมนูญหรือตรารัฐธรรมนูญ ถูกเรียกในภาษาวិชาการว่า “อำนาจก่อตั้งระบอบและองค์กรทางการเมือง” (Constituent Power) คือ อำนาจสูงสุดล้นพ้นไม่มีข้อจำกัดซึ่งออกรัฐธรรมนูญหรือให้รัฐธรรมนูญแล้วตัวรัฐธรรมนูญเป็นผู้ไปสถาปนาระบอบการเมืองและองค์กรทางการเมืองทุกองค์กรขึ้นอีกชั้นหนึ่ง หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ อำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองนั้นเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญ เป็นที่มาขององค์กรทางการเมืองทั้งหลายทั้งปวง ตัวรัฐธรรมนูญจะเป็นตัวก่อตั้งประมุขของรัฐว่าจะ

เป็นกษัตริย์หรือเป็นประธานาธิบดี ก่อตั้งรูปแบบของรัฐ ก่อตั้งองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร องค์กรตุลาการ รัฐสภา กับประมุขของรัฐใช้อำนาจในการออกกฎหมาย พระราชบัญญัติ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นส่วนหนึ่งของการอำนาจนิติบัญญัติที่ได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญ และอำนาจออกกฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ใช่อำนาจสูงสุดเพราะอำนาจเหล่านี้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ จะออกให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ (วรศักดิ์ อูวรรณโณ, 2554: 124)

ลักษณะของอำนาจการตั้งองค์กรทางการเมือง ประการแรก คือ อำนาจขององค์กรที่ถูกก่อตั้งขึ้นมาไม่ว่าจะเป็นประมุขของรัฐ องค์กรทางด้านนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร หรือองค์กรตุลาการ องค์กรเหล่านี้ถือว่าเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นและรับมอบอำนาจมาจากรัฐธรรมนูญ อำนาจขององค์กรเหล่านี้ย่อมถูกจำกัดในแง่ของขอบเขตอำนาจ ในแง่ของรูปแบบการใช้อำนาจ ทั้งในแง่ของกระบวนการใช้อำนาจ และในด้านเนื้อหาของสิ่งที่เป็นการใช้อำนาจ ในขณะที่อำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองเป็นอำนาจสูงสุดล้นพ้นไม่มีข้อจำกัด อำนาจองค์กรทางการเมืองที่ถูกรับมอบมาไม่ว่าจะเป็นอำนาจประมุขของรัฐ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร หรืออำนาจในทางตุลาการเป็นอำนาจที่ถูกจำกัดโดยรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น สิ่งนี้คือผลข้อแรกที่ว่าการใช้อำนาจขององค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญจะขัดกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ จึงมีกระบวนการในการควบคุมกฎหมายที่รัฐสภาออกมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ ในระบบกฎหมายที่ถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดอยู่เหนือสิ่งอื่นใดทั้งหมด จึงจะต้องมีระบบควบคุมทั้งกฎหมายและการกระทำทั้งหลายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง เมื่ออำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองเป็นอำนาจที่สถาปนารัฐธรรมนูญขึ้น และรัฐธรรมนูญสถาปนาระบอบทางการเมืองและองค์กรทางการเมืองขึ้น การใช้และการตีความรัฐธรรมนูญต้องดูเจตนารมณ์ของอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมือง และ ประการสุดท้าย อำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองคืออำนาจออกรัฐธรรมนูญ อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงไม่ใช่อำนาจนิติบัญญัติ เพราะถ้าอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญคืออำนาจนิติบัญญัติแล้ว รูปแบบขององค์กรและกระบวนการในการแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องเหมือนกับการแก้ไขพระราชบัญญัติ แต่กระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญไม่ใช่ในแบบดังกล่าว เพราะอาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่

ถูกวิเคราะห์ว่าเป็นอำนาจเปลี่ยนแปลงองค์กร และกระบวนการทางการเมืองที่รับมอบมาจากอำนาจตรารัฐธรรมนูญดั้งเดิมจึงมี 2 คำ คือ อำนาจอกรัฐธรรมนูญแต่เดิม กับ อำนาจเปลี่ยนแปลงองค์กรทางการเมืองที่รับมอบ (อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ) (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เรื่องเดียวกัน: 125-127)

โดยทั่วไปของรัฐธรรมนูญในประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยจะให้ความสำคัญในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจในการปกครองประเทศตามหลักการของ มงเตสกีเออ (Montesquieu) นักปรัชญาการเมืองชาวฝรั่งเศส เป็นผู้ให้กำเนิดแนวคิดในการแบ่งแยกอำนาจปกครองสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตย โดยมงเตสกีเออได้แบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย โดยพิจารณาในแง่ขององค์กรผู้ใช้อำนาจออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ตามแนวคิดของอริสโตเติล (Aristotle) นักปราชญ์การเมืองชาวกรีกโบราณ ซึ่งมีเป้าหมายประการสำคัญคือการให้อำนาจแต่ละฝ่ายถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกันทั้งสามฝ่าย และเพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ปลอดจากการใช้อำนาจโดยมิชอบขององค์กรภาครัฐที่ใช้อำนาจหนึ่งอำนาจใดที่อาจละเมิดสิทธิโดยอำนาจรัฐไม่ว่าฝ่ายใด

เหตุผลที่มงเตสกีเออเสนอแนวคิดให้แบ่งแยกอำนาจการปกครองสูงสุดนี้ เนื่องจากเขาเห็นว่า หากอำนาจในการนิติบัญญัติหรือการตรากฎหมาย อำนาจในการบริหารหรือการบังคับตามมติมหาชน และอำนาจตุลาการในการพิจารณาคดี ถูกใช้โดยบุคคลเดียวหรือองค์กรเดียว ไม่ว่าจะจะเป็นขุนนางหรือประชาชนก็ตามแล้ว ยากที่จะมีเสรีภาพอยู่ได้ ทั้งนี้เป็นเพราะ ผู้ใช้ทั้งอำนาจนิติบัญญัติรวมกับอำนาจบริหาร จะออกกฎหมายแบบทรราชและบังคับใช้กฎหมายในทางมิชอบ หากอำนาจตุลาการรวมกันกับอำนาจนิติบัญญัติ ผู้พิพากษาจะเป็นผู้ออกกฎหมาย อันอาจส่งผลให้ชีวิตและเสรีภาพของผู้ใต้การปกครอง ถูกบังคับควบคุมโดยกฎหมายที่ลำเอียง และหากให้อำนาจตุลาการรวมกับอำนาจบริหารแล้ว ผู้พิพากษาจะประพฤติตัวแบบกดขี่รุนแรง อันจำเป็นต้องแยกอำนาจแต่ละด้านออกจากกัน

แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ซึ่งได้ถูกสถาปนาขึ้นโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2557 มีบทบัญญัติทั้งสิ้น 48 มาตรา ได้กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย และแบ่งแยกอำนาจในการปกครองประเทศออกเป็น 3 อำนาจ ได้แก่ 1) อำนาจนิติบัญญัติ

ซึ่งกำหนดให้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวน 250 คน ทำหน้าที่ในการพิจารณา ออกกฎหมาย 2) อำนาจอธิปไตย กำหนดให้มีคณะรัฐมนตรีจำนวนไม่เกิน 36 คน ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน และ 3) อำนาจตุลาการ กำหนดให้ระบบศาลเป็นระบบ ศาลคู่ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา 47 ประกอบ กับประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 เรื่อง การสิ้นสุดของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ข้อ 4 ซึ่งให้ศาลทั้งหลายคงมีอำนาจดำเนินการ พิเคราะห์และพิพากษาอรรถคดีตามบทกฎหมาย และประกาศคณะรักษาความสงบ แห่งชาติต่อไป ในขณะที่เดียวกันได้รับรองให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติตามประกาศ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 6/2557 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 เป็นคณะ รักษาความสงบแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญต่อไป และที่สำคัญยังกำหนดให้หัวหน้าคณะ รักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญ ทั้งในด้านนิติบัญญัติ ด้านบริหารและด้านตุลาการด้วย แสดงให้เห็นว่าแม้รัฐธรรมนูญจะได้อำนาจให้อาณา จิตไทยเป็นของปวงชนชาวไทยและเมืองครุฑเฉพาะใช้อำนาจทั้งสามด้านตามหลักสากล ทั่วไปของประเทศเสรีนิยมประชาธิปไตยว่าด้วยการแบ่งอำนาจแล้วก็ตาม เมื่อมาตรา 44 ได้กำหนดให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติใช้อำนาจดังกล่าวได้ แสดงให้เห็น ว่าแท้จริงแล้วผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศและดำรงอยู่ในฐานะ “รัฐอธิปัตย์” ตามความเป็นจริงนั้นก็คือ “คณะรักษาความสงบแห่งชาติ”

ประกาศหรือคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

มาตรา 44 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 บัญญัติว่า “ในกรณีที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อ ประโยชน์ในการปฏิรูปในด้านต่างๆ การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของ ประชาชนในชาติ หรือเพื่อป้องกัน ระวัง หรือปราบปราม การกระทำความผิดเป็นการบ่อน ทำลายความสงบเรียบร้อย หรือความมั่นคงของชาติราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้หัวหน้าคณะ รักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจสั่ง การ ระวังยับยั้ง หรือกระทำการใด ๆ ได้ ไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีผลบังคับในทางนิติ

บัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำ รวมทั้ง การปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่ง หรือการกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วย กฎหมายและรัฐธรรมนูญนี้และเป็นที่สุด ทั้งนี้ เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้วให้รายงาน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติและนายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว” ความในมาตรา 44 มี เจตนารมณ์ในการให้อำนาจพิเศษแก่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติทั้งในทางนิติ บัญญัติ ทางบริหารและทางตุลาการ โดยลอกเลียนเนื้อหามาจากมาตรา 17 ธรรมนูญ การปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 แห่ง ราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 มีพระยารอรรถการีย์นิพนธ์เป็นประธานยกร่าง ได้ ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญตามความต้องการของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้ที่เป็นทั้ง หัวหน้าคณะปฏิวัติและเป็นผู้บัญชาการสูงสุดในขณะนั้น ที่มีความต้องการที่จะควบคุม อำนาจในการปกครองประเทศแบบเบ็ดเสร็จและมีอำนาจพิเศษเหนืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ จึงได้ได้นำบทบัญญัติของมาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญ 1958 ของประเทศฝรั่งเศสซึ่งให้ อำนาจกับประธานาธิบดีใช้มาตรการที่จำเป็นสำหรับจัดการกับสถานการณ์ในกรณี ที่สถาบันของประเทศ ความเป็นเอกราชของชาติ บุรภาพแห่งดินแดน หรือการปฏิบัติ ตามพันธกรณีระหว่างประเทศถูกคุกคามอย่างร้ายแรงและปัจจุบันทันด่วน (นันทวัฒน์ บรมานันท์, คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958: 38) มาเป็นต้นแบบ ในการร่างอำนาจพิเศษให้กับนายกรัฐมนตรีตามความต้องการของจอมพลสฤษดิ์ โดยเมื่อนำมาบัญญัติเป็นมาตรา 17 ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 คณะกรรมการร่างได้ บัญญัติให้การใช้อำนาจตามมาตรานี้จะชอบด้วยกฎหมายซึ่งศาลไม่สามารถตรวจสอบ การใช้อำนาจได้ และหลังจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 เป็นต้นมา หากมีการบังคับใช้ รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่มาจากจากรัฐประหารก็จะปรากฏเนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่ให้ บุคคลใดบุคคลหนึ่งมีอำนาจพิเศษเหนือองค์กรที่มีอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการเสมอ รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ด้วยเช่นกัน

ในอดีตที่ผ่านมาศาลฎีกาได้เคยวินิจฉัยไว้เป็นแนวว่าประกาศหรือคำสั่งของ คณะปฏิวัติมีลักษณะเป็นกฎหมาย เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1662/2505 คณะ

ปฏิวัติได้ทำการยึดอำนาจปกครองประเทศได้เป็นผลสำเร็จหัวหน้าคณะปฏิวัติย่อมเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองบ้านเมือง ข้อความใดที่หัวหน้าคณะปฏิวัติสั่งบังคับประชาชนก็ต้องถือว่าเป็นกฎหมาย แม้พระมหากษัตริย์จะมีได้ทรงตราออกมาด้วยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎรหรือสภานิติบัญญัติของประเทศก็ตาม ฉะนั้น ประกาศของคณะปฏิวัติซึ่งประกาศคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติบังคับแก่ประชาชนจึงเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในการปกครองในลักษณะเช่นนั้นได้ และ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1234/2523 เมื่อคณะปฏิวัติหรือคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินได้เป็นผลสำเร็จ หัวหน้าคณะปฏิวัติหรือหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินย่อมมีอำนาจออกประกาศ หรือคำสั่งอันถือว่าเป็นกฎหมายใช้บังคับแก่ประชาชนได้ แม้จะมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยประกาศใช้แล้วก็ตาม แต่เมื่อไม่มีกฎหมายยกเลิกประกาศหรือคำสั่งดังกล่าวประกาศหรือคำสั่งนั้นก็ยังคงเป็นกฎหมายใช้บังคับอยู่

บทวิเคราะห์

1. ประกาศหรือคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีสถานะเป็นกฎหมายหรือไม่นั้น ผู้เขียนเห็นว่าจะต้องพิจารณาเงื่อนไข 2 ประการดังต่อไปนี้ประกอบกัน คือ

(1) พิจารณาว่าประกาศหรือคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ นั้นมีสาระสำคัญครบตามหลักเกณฑ์ 5 ประการตามความหมายของ “กฎหมาย” ว่า ครบถ้วนหรือไม่ ซึ่งเมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ยึดอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ จึงดำรงอยู่ในฐานะ “รัฐอธิปัตย์” มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ รวมทั้งประกาศหรือคำสั่งของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เมื่อประกาศใช้แล้วมุ่งผลให้ประชาชนทุกคนปฏิบัติตาม บังคับใช้เป็นการทั่วไปจนกว่าจะถูกยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลง ซึ่งหากผู้ใดฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษ และ

(2) พิจารณาว่าประกาศหรือคำสั่งนั้นมุ่งผลบังคับในทางใด เพราะในมาตรา 44 ให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจในการดำเนินการใดๆ ที่มีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร และในทางตุลาการซึ่งโดยแท้จริงแล้วอำนาจทั้งสามอำนาจนี้มีองค์กรที่เป็นผู้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ อันได้แก่

(2.1) ด้านอำนาจนิติบัญญัติ โดยปกติตามรัฐธรรมนูญทุกฉบับองค์กรที่มีอำนาจนิติบัญญัติคือ รัฐสภา (อาจมีรูปแบบเป็นสภาเดี่ยว หรือ สภาคู่ ทั้งนี้แล้วแต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ) มีหน้าที่สำคัญในการพิจารณาร่างกฎหมาย กฎหมายที่ผ่านรัฐสภาจะเรียกว่า “พระราชบัญญัติ” และ “พระราชบัญญัติ” เมื่อมีการประกาศบังคับใช้แล้วหากจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกจะต้องดำเนินการตราเป็นพระราชบัญญัติเช่นเดียวกันตามหลักการลำดับศักดิ์ของกฎหมาย ดังนั้น หากประกาศหรือคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับใดมีฐานะเป็นมุ่งผลในทางนิติบัญญัติ ประกาศหรือคำสั่งก็จะมีสถานะเป็น “กฎหมาย”

(2.2) ด้านอำนาจบริหาร โดยอำนาจในด้านการบริหารประเทศนั้นรัฐธรรมนูญทุกฉบับจะกำหนดให้ “คณะรัฐมนตรี” เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินและมีอำนาจบังคับบัญชาสูงสุดในการบริหาร ซึ่งในการบริหารราชการแผ่นดินนั้นจะแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน คือ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีองค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่างๆ เป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐ มีอำนาจหน้าที่ในแต่ละด้านต่างกันตามแต่ที่พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรนั้นๆ จะได้ให้อำนาจไว้และการใช้อำนาจนั้นจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด จะใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ไม่ได้ และเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ พระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายแม่บทก็มักจะบัญญัติให้ผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น มีอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองเพื่อใช้เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหาร เช่น การตราเป็นพระราชกฤษฎีกา หรือการตราเป็นกฎกระทรวงต่างๆ หรือตราเป็นกฎหมายที่เรียกชื่ออย่างอื่น ดังนั้น หากประกาศหรือคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติมุ่งผลในทางบริหารและบังคับใช้เป็นการทั่วไป ประกาศหรือคำสั่งนั้นก็จะมีสถานะเป็น “กฎหมาย”

อย่างไรก็ตาม ในการบริหารราชการแผ่นดินพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายแม่บทก็มักจะให้อำนาจในการดำเนินการตัดสินใจกระทำทางปกครองแทนรัฐให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งต้องการดำเนินการในรูปแบบการสั่งการ การอนุมัติ การบังคับบัญชา ฯลฯ และการดำเนินการดังกล่าวจะมีผลผูกพันเฉพาะผู้รับคำสั่งเฉพาะรายและเฉพาะกรณีเท่านั้น ไม่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป หากประกาศหรือคำสั่งคณะรักษาความ

สงบแห่งชาติมุ่งผลในทางบริหารและมีลักษณะดังกล่าว ประกาศหรือคำสั่งนั้นก็จะไม่มีสถานะเป็น “กฎหมาย” แต่จะเป็นเพียง “คำสั่งทางปกครอง” เท่านั้น

ในด้านตุลาการซึ่งเป็นอำนาจในการพิพากษาอรรถคดีนั้น แม้ว่ามาตรา 44 จะให้อำนาจคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ก็ตาม แต่ไม่ปรากฏชัดว่ามีประกาศหรือคำสั่งใดที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในการพิพากษาอรรถคดี เพราะประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 11/2557 ยังให้ศาลทั้งหลาย ยังคงมีอำนาจดำเนินการพิจารณาและพิพากษาอรรถคดีตามบทกฎหมายและประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติต่อไป เพียงแต่ประกาศหรือคำสั่งที่ในลักษณะของการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีบางประเภท เช่น ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 37/2557 เรื่อง ความผิดที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหาร กำหนดให้การกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาบางฐานความผิดซึ่งโดยปกติแล้วอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรมมาอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลทหาร ซึ่งการพิจารณาพิพากษาก็ยังเป็นอำนาจอิสระของศาลเช่นเดิม

2. ประกาศหรือคำสั่งที่มีสถานะเป็นกฎหมายมีศักดิ์กฎหมายเท่าเทียมกันหรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่า ในการออกประกาศหรือคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ นั้น มีการใช้คำว่า “ประกาศ” และ “คำสั่ง” ปะปนกันอยู่โดยไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดว่าเรื่องใดจะต้องทำเป็น “ประกาศ” ซึ่งหมายถึง ข้อความที่ทางการแจ้งให้ประชาชนทราบหรือวางแนวปฏิบัติ ซึ่งอาจอนุมานได้ว่าประกาศนั้นมีฐานะเทียบเท่า “พระราชบัญญัติ” หรือ “กฎ” ซึ่งมุ่งหมายใช้บังคับกับประชาชนทั่วไป หรือ เรื่องใดจะต้องทำเป็น “คำสั่ง” ซึ่งหมายถึง คำบัญชา ซึ่งอาจอนุมานได้ว่าประกาศนั้นมีฐานะเป็นเพียง “คำสั่งทางปกครอง” และมุ่งหมายบังคับใช้เฉพาะคนเฉพาะกรณีเท่านั้น ผู้เขียนเห็นว่า การที่จะพิจารณาว่าประกาศหรือคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับใดนั้นจะพิจารณาแต่เฉพาะเรื่องดังกล่าวไม่ได้ จะต้องพิจารณาในเรื่องเนื้อหาสาระตามลำดับศักดิ์ของกฎหมายประกอบด้วย ดังนี้

(1) การที่จะพิจารณาว่าประกาศหรือคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับใดมีลำดับศักดิ์เทียบเท่าพระราชบัญญัติ ต้องพิจารณาว่าประกาศหรือคำสั่งนั้นมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติที่บังคับใช้อยู่ก่อนแล้วหรือไม่ เช่น คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 53/2560 เรื่อง

การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งในข้อ 1 ของคำสั่งได้บัญญัติให้ยกเลิกมาตรา 140 มาตรา 141 และมาตรา 142 โดยให้ใช้ข้อความตามมาตรา 140 ที่บัญญัติขึ้นใหม่ตามประกาศดังกล่าวแทน,คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 67/2559 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธุรกิจรักษาความปลอดภัย โดยในข้อ 1 ของคำสั่งได้บัญญัติให้ยกเลิกความในวรรคสองของมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 และให้ใช้ความตามที่บัญญัติขึ้นใหม่แทน ,คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 71/2559 เรื่อง การยกเลิกกฎหมายว่าด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการเมือง และกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ฯลฯ ในลักษณะเช่นนี้ต้องถือว่าประกาศหรือคำสั่งดังกล่าวมีลำดับศักดิ์เทียบเท่า “พระราชบัญญัติ” และเมื่อจะมีการยกเลิกประกาศหรือคำสั่งนั้นภายหลังจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 279 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตามจะต้องดำเนินการตราเป็น “พระราชบัญญัติ” เพื่อยกเลิก

(2) การที่จะพิจารณาว่าประกาศหรือคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับใดมีลำดับศักดิ์เทียบเท่าพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวง ต้องพิจารณาว่าเป็นการใช้อำนาจด้านบริหารหรือไม่ โดยอำนาจในด้านการบริหารประเทศนั้นรัฐธรรมนูญทุกฉบับจะกำหนดให้ “คณะรัฐมนตรี” เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินและมีอำนาจบังคับบัญชาสูงสุดในการบริหาร และมีอำนาจในการพระราชกฤษฎีกา หรือการตราเป็นกฎกระทรวงต่างๆ หรือตราเป็นกฎหมายที่เรียกชื่ออย่างอื่น ในทางกฎหมายปกครองจะเรียกกฎหมายดังกล่าวว่า “กฎ” มีสถานะทางกฎหมายต่ำกว่าพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด แต่ก็มีลักษณะเป็นกฎหมายใช้บังคับได้เป็นการทั่วไป

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ออกประกาศหรือคำสั่งตามมาตรา 44 ในด้านบริหารราชการแผ่นดินที่มีลักษณะที่เป็น “กฎ” เป็นจำนวนมาก ทั้งที่มีเนื้อหาในด้านความมั่นคงในราชอาณาจักร ด้านการเงินการคลัง ด้านการต่างประเทศ ด้านการปฏิรูป ด้านบริหารงานบุคคล ด้านการศึกษา ด้านการตรวจสอบทุจริต ด้านการบริการสาธารณะ ฯลฯ เช่น คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 42/2559 เรื่อง การดำเนินการโครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน,คำสั่งหัวหน้าคณะรักษา

ความสงบแห่งชาติ ที่ 28/2559 เรื่อง ให้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 15 ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย, คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 44/ 2558 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ, คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/ 2558 เรื่อง แต่งตั้งและให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่อื่น, คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 39/2559 เรื่อง การจัดระเบียบและแก้ไขปัญหารรรมภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา ฯลฯ ในลักษณะเช่นนี้เมื่อจะมีการยกเลิกประกาศหรือคำสั่งนั้นภายหลังตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 279 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตามจะต้องกระทำโดยคำสั่งนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี

สรุป

ประกาศหรือคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ออกตามความในมาตรา 44 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มิได้มีสถานะเป็นกฎหมายทุกฉบับ ทั้งนี้ อยู่ที่ว่าประกาศหรือคำสั่งนั้นมุ่งผลบังคับในทางใด หากมุ่งผลบังคับในทางนิติบัญญัติซึ่งในรัฐธรรมนูญบัญญัติเป็นอำนาจของรัฐสภาและมีอำนาจในการตราพระราชบัญญัติ ประกาศหรือคำสั่งนั้นก็จะมีสถานะเป็น “กฎหมาย” และมีศักดิ์ทางกฎหมายเทียบเท่ากับ “พระราชบัญญัติ” และหากประกาศหรือคำสั่งนั้นมุ่งผลบังคับในทางบริหารซึ่งในรัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีและมีหลักเกณฑ์ครบตามองค์ประกอบของ “กฎหมาย” ประกาศหรือคำสั่งนั้นก็จะมีศักดิ์กฎหมายเทียบเท่า “พระราชกฤษฎีกา” หรือ “กฎกระทรวง” แต่หากไม่มีหลักเกณฑ์ครบตามองค์ประกอบของ “กฎหมาย” ประกาศหรือคำสั่งนั้นก็จะมีสถานะเพียง “คำสั่งทางปกครอง” และไม่มีสถานะเป็น “กฎหมาย” แต่อย่างใด

เอกสารอ้างอิง

- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 53/2560. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 134 ตอนพิเศษ 317 ง. เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง. สืบค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 256 จาก www.krisdika.go.th
- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 67/2559. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 133 ตอนพิเศษ 256 ง. เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธุรกิจรักษาความปลอดภัย. สืบค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2561. จาก www.krisdika.go.th
- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 71/2559. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 133 ตอนพิเศษ 289 ง. เรื่อง การยกเลิกกฎหมายว่าด้วยสภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยสภาพพัฒนาการเมือง และกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. สืบค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2561. www.krisdika.go.th
- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 42/2559. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 133 ตอนพิเศษ 160 ง. เรื่อง การดำเนินการโครงการรถไฟฟ้ามหานครสายสีน้ำเงิน. สืบค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2561. www.krisdika.go.th.
- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 28/2559. ราชกิจจานุเบกษา . เล่มที่ 133 ตอนพิเศษ 136 ง. เรื่อง ให้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 15 ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย. สืบค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2561. www.krisdika.go.th
- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 44 /2558. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนพิเศษ 322 ง. เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ. สืบค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2561. จาก www.krisdika.go.th
- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 19 /2558. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนพิเศษ 145 ง. เรื่อง แต่งตั้งและให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่อื่น. สืบค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2561. จาก www.krisdika.go.th

- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 39/2559. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 133 ตอนพิเศษ 155 ง. เรื่อง การจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา. สืบค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2561. จาก www.krisdika.go.th
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2549). คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อวรรณโณ (2554). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สำนักหอสมุดศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- มานิตย์ จุมปา, บรรณาธิการ. (2555). ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557. สืบค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2561. จาก www.krisdika.go.th
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2556). พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554 (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: บริษัทศิริวัฒนาอินเตอร์พริ้น จำกัด (มหาชน).
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. สืบค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2561. จาก www.krisdika.go.th
- สมยศ เชื้อไทย. (2553). คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง : หลีกทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 16). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- หยุด แสงอุทัย. (2552). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 17). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.