

บทความที่ให้ความรู้ทางกฎหมาย

เรื่อง

บทบาทและความสำคัญของกฎหมายมหาชน

ศาสตราจารย์ ดร. วิจัยนุพงศ์¹

บทนำ

กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ประกอบด้วยกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ว่าด้วยสถานะ อำนาจของ ผู้ปกครองที่เรียกว่ารัฐ และความสัมพันธ์กับผู้อยู่ใต้ปกครองที่เรียกว่าราษฎร² โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนิน กิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชน (intérêt public) ดังที่เรมงด์ โอดองต์ (Raymond Odent) (ค.ศ. 1907-1979) ประธานแผนกคดีปกครอง สภาแห่งรัฐ (ฝรั่งเศส) กล่าวว่า

“กฎหมายเอกชนจัดระบบเสรีภาพของประโยชน์ส่วนบุคคลและไม่กำหนดขอบเขตประโยชน์นั้น เว้นแต่ต้องเคารพความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนเท่านั้น แต่กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมาย ที่ครอบงำด้วยแนวคิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ซึ่งกฎหมายมหาชนบังคับให้ประโยชน์ส่วนตัว ไม่ว่าจะ เป็นของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งต้องอยู่ภายใต้ประโยชน์สาธารณะ...”³

โดยนัยดังกล่าว กฎหมายมหาชนจึงเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องและกระทบต่อประชาชนโดยรวม ซึ่ง อาจพิจารณาได้จากบทบาทและความสำคัญของกฎหมายมหาชน ดังที่จะกล่าวต่อไป

1. บทบาทของกฎหมายมหาชน

ในปัจจุบันภารกิจของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจหรือทางด้านสังคม มีความสลับซับซ้อนมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับในอดีต นอกจากนั้นภารกิจของรัฐยังจะต้องเชื่อมโยงกับสังคมโลกในกระแสโลกยุคใหม่ กฎหมายมหาชนในฐานะกฎหมายที่เป็นเครื่องมือในการปกครองหรือการบริหารประเทศจึงเข้ามามีบทบาท

¹ อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปริญญาเอกทางกฎหมายมหาชน เกียรตินิยมตีความด้วยความชื่นชมของคณะกรรมการสอบอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์ มหาวิทยาลัยปารีส 2 สาธารณรัฐฝรั่งเศส.

² Maurice Duverger, *Elément de droit public*, Presses Universitaires de France, 13^e édition, 1995, p.20.

³ Raymond Odent. *Contentieux Administratif. Fascicule I. Paris: Cours de droit. 1965-1966. p. 5.* อ้างใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. *กฎหมายมหาชน เล่ม 1. ที่มาและนิติวิธี 3 หน้า .333*

มากขึ้น ซึ่งการจะรับมือกับปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่ถาโถมเข้ามานั้น รัฐจะต้องปฏิรูปการเมืองการปกครองประเทศ (1.1) เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารประเทศ และตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน (1.2) อันเป็นหัวใจของรัฐในศตวรรษที่ 21

1.1 กฎหมายเพื่อปฏิรูปการเมืองการปกครองประเทศ

กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มุ่งจัดวางโครงสร้างอำนาจรัฐ โดยผ่านแนวคิด **รัฐธรรมนูญนิยม** ซึ่งในอดีตแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม หมายถึง การสถาปนารัฐธรรมนูญเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ คุ่มครองเสรีภาพของพลเมืองจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของกษัตริย์ในยุโรป แต่นับจากช่วงกลางศตวรรษที่ 20 แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมก็ได้มีการปรับเปลี่ยนไปโดยมุ่งเน้นไปในเรื่องการบริหารและจัดการการใช้อำนาจของรัฐที่ผ่านทางองค์กรทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญได้สถาปนาขึ้น ดังนั้น จึงอาจจะกล่าวได้ว่าในปัจจุบัน แนวคิดรัฐธรรมนูญนิมนั้นให้ความสำคัญกับรัฐธรรมนูญในฐานะเครื่องมือในการปกครองหรือการบริหารประเทศ กำหนดและจัดตั้งองค์กร ความสัมพันธ์ขององค์กร เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารประเทศ และสำคัญที่สุดคือเพื่อรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกล่วงละเมิดจากผู้ปกครอง

1.2 กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยผ่านแนวคิดของรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย หรือที่เรียกว่า **นิติรัฐ** หลักนิติรัฐ (L'État de droit) เป็นหลักการที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกล่วงละเมิดจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะจากผู้ปกครอง หลักนิติรัฐเป็นหลักที่ผูกโยงรัฐ (l'État) เข้ากับกฎหมาย (le droit) รัฐที่ปกครองตามหลักนิติรัฐ คือรัฐที่ยอมสละอำนาจอหามหาชนทั้งปวงที่มีอยู่และสามารถใช้อย่างไม่จำกัด มาเป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย โดยรัฐจะมีหรือจะใช้อำนาจมหาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนด หรือดังหลักที่ว่า “ไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ” การกระทำการหรือออกกฎเกณฑ์ของรัฐจึงต้องกระทำภายใต้กฎหมายและไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายในระดับที่สูงกว่า อันก่อให้เกิดหลักความชอบด้วยกฎหมาย (le principe de légalité) และการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย (le contrôle de légalité) โดยจะมีศาลปกครองหรือองค์กรที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่ทำหน้าที่เช่นเดียวกับศาลปกครอง ทำหน้าที่ประกันหลักความชอบด้วยกฎหมาย และมีศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่ทำหน้าที่เช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย (le contrôle de constitutionnalité)⁴

⁴ ศาสตรา วิริยานุพงศ์ การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส. วารสารวิชาการนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ ปีที่ 3 ฉบับที่ 5 มกราคม-ธันวาคม 2553. 2553. หน้า 106

2. ความสำคัญของกฎหมายมหาชน

กฎหมายมหาชนนั้นมีความสำคัญมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับในอดีตเนื่องจากการจะแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอย่างเป็นระบบและยั่งยืนไม่ว่าจะเป็นเรื่องปัญหาที่อยู่อาศัย ปัญหาที่ดินทำกิน ปัญหาสุขภาพอนามัย ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่ทวีสูงขึ้นนั้น จำเป็นต้องมีการปฏิรูปทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง ซึ่งเครื่องมือที่สำคัญเพื่อใช้ในการดำเนินการปฏิรูปประเทศ (2.1) ก็ได้แก่กฎหมายมหาชน การศึกษากฎหมายมหาชนจึงมีความสำคัญอย่างมาก (2.2)

2.1 เครื่องมือในการปฏิรูปประเทศ

กฎหมายมหาชนเป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิรูปประเทศ โดยมี**กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิรูปองค์การทางการเมือง**ในฐานะผู้ใช้อำนาจทางการเมืองและผู้กำหนดนโยบายสูงสุดของรัฐ ดังจะเห็นได้จาก กรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ที่เกิดจากการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ในปี พ.ศ. 2535⁵ มี**กฎหมายปกครองเป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิรูประบบการบริหารราชการและการจัดกลไกของรัฐ** ดังเช่น การตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อให้การดำเนินงานทางปกครองมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มี**กฎหมายการคลังเป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิรูประบบการคลังและการงบประมาณของประเทศ** ดังเช่น การตราพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคง และมี**กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิรูประบบเศรษฐกิจเพื่อการพัฒนาประเทศ** อาทิ การตราพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 เพื่อส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ภายใต้หลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กระชับ โปร่งใส และตรวจสอบได้

2.2 การศึกษากฎหมายมหาชน

การศึกษากฎหมายนั้นควรให้ความสำคัญกับกฎหมายในทุกสาขา ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเอกชน กฎหมายมหาชน กฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและทางอาญา เพราะกฎหมายแต่ละสาขาก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน หากแต่ถ้าต้องการปฏิรูปประเทศอย่างเป็นระบบ กฎหมายมหาชนนั้นจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้การปฏิรูปนั้นเกิดมรรคเกิดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ ผู้ที่จะศึกษากฎหมายมหาชนนั้นไม่เพียงแต่ต้องศึกษาแนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายแล้ว ยังต้องมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องของเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง ประวัติศาสตร์ และศาสตร์ต่างๆที่เกี่ยวข้อง อาทิ เช่น สังคมวิทยา การเมือง ปรัชญาการเมือง เศรษฐศาสตร์ ภูมิศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เป็นต้น

⁵ Sartsada Wiriyanupong. *Équilibres et déséquilibres des pouvoirs dans le parlementarisme thaïlandais*. Tome I. Thèse paris II. 2008, pp. 250-252.

สรุป

กฎหมายมหาชนนั้นเป็นกฎหมายสาขาหนึ่ง โดยคำว่า “มหาชน” นั้น ในภาษาอังกฤษใช้คำว่า “public” หรือในภาษาฝรั่งเศสใช้คำว่า “publique” ซึ่งมีที่มาจากภาษาละตินว่า “res publica” ซึ่งหมายถึง สิ่งที่เป็นประโยชน์ร่วมกันหรือสิ่งสาธารณะ โดยนัยดังกล่าวนี้ “กฎหมายมหาชนจึงเป็นกฎหมายที่ว่าด้วย ประโยชน์สาธารณะ” อันเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชน ดังนั้น ผู้ที่จะศึกษากฎหมายมหาชนหรือนักกฎหมายมหาชนควรมีจิตใจที่ตระหนักถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง มุ่งหวังประโยชน์มหาชนหรือ ประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ของเอกชนหรือปัจเจกชนเป็นสำคัญ อันจะทำให้การนำกฎหมายมหาชน ไปใช้นั้นเป็นไปตามบทบาทของกฎหมายมหาชนและทำให้ประชาชนได้เห็นถึงความสำคัญของกฎหมายมหาชน อย่างแท้จริง