

## บทที่ 2

### กำเนิดของกฎหมายมหาชน

ดังที่กล่าวมาแล้วจากบทที่ 1 ว่า สังคมแรกของมนุษย์คือครอบครัว และเมื่อ ๗ ครอบครัวมารวมกันกลายเป็นชุมชน กลายเป็นเมือง กลายเป็นนคร และในขณะเดียวกันการปกครองที่เป็นหัวหน้าครอบครัว เป็นหัวหน้าชุมชนก็พัฒนากลายเป็นเจ้าเมืองเจ้าผู้ครองนคร เป็นกษัตริย์ ในเวลาต่อมา จนทำให้เกิดระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ขึ้นในที่สุด

ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นการผสมผสานระหว่างการเป็นนักรบ และการเป็นตัวแทนของเทพพระเจ้า การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นี้มีมานานหลายพันปี ผู้ปกครองมีอำนาจสูงสุด มีสิทธิเบ็ดเสร็จและเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว **ประชาชนไม่สามารถควบคุมการใช้อำนาจของผู้ปกครองได้** ผู้อยู่ภายใต้การปกครองทุกคนไม่มีส่วนร่วมในการปกครอง เป็นเพียงแต่ผู้ที่จะต้องเชื่อฟังปฏิบัติตามและอยู่ภายใต้การปกครองเท่านั้น

การปกครองในลักษณะดังกล่าวมีอยู่ทั่วทุกภูมิภาคของโลก ทั้งในยุโรป เอเชีย และในภูมิภาคอื่น ๆ รูปแบบการปกครองไม่มีความแตกต่างกันมากนัก ถึงแม้ว่าการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จะมีสืบต่อกันมานานนับพัน ๆ ปี ในแต่ละประเทศยังคงมีหลักการที่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไป คือศูนย์รวมของอำนาจการปกครองขึ้นอยู่กับความตั้งใจของผู้ปกครองแต่เพียงผู้เดียว ประชาชนไม่สามารถควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของกษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ปกครองได้

เนื่องจากการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจเบ็ดเสร็จอยู่ที่ผู้ปกครอง ดังนั้นไม่ว่าผู้ปกครองจะปกครองด้วยความยุติธรรม หรือจะนำมาซึ่งความเอารัดเอาเปรียบแก่ผู้อยู่ใต้การปกครอง ประชาชนไม่มีโอกาสที่จะเลือกในความยุติธรรมหรืออยู่ดีชั่วอันเนื่องมาจากประชาชนไม่มีสิทธิหรือส่วนร่วมในการปกครอง **ไม่สามารถตรวจสอบผู้ปกครอง หรือไม่สามารถที่จะควบคุมการใช้อำนาจปกครองของผู้ที่ทำการปกครองได้ ซึ่งเป็นปัญหาของระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์**

ในบางประเทศหากผู้ปกครองมีคุณธรรม ผู้ปกครองจะใช้อำนาจการปกครองของตนนั้นมุ่งมั่นในการที่จะนำมาซึ่งความผาสุกให้แก่ประชาชนหรือผู้อยู่ภายใต้การปกครอง แต่หากผู้ปกครองไร้ซึ่งคุณธรรม คิดถึงแต่ประโยชน์ของตนเองต้องการเอารัดเอาเปรียบประชาชน กษัตริย์หรือผู้ปกครองจะใช้อำนาจเบ็ดเสร็จและเด็ดขาดที่ตนมีอยู่ตามความพอใจ และตามอำเภอใจเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์แก่ตนเองและแก่พวกพ้อง กดขี่ ช่มเหง ผู้ที่มีโอกาสน้อยในสังคม และผู้ที่ถูกกดขี่เอารัดเอาเปรียบนี้คือ ประชาชนก็จะมีคามเดือดร้อนกันทั่วไป ทั้งนี้เนื่องจากการปกครองนั้นได้กระทำตามอำเภอใจ ตามความพอใจ เพื่อให้ได้มาซึ่งความสุขสบายส่วนตน **แม้ว่าการปกครองนั้นจะมีผลทำให้ประชาชนผู้อยู่ภายใต้อำนาจการปกครองมีความเดือดร้อนเพียงใด ประชาชนก็ไม่สามารถที่จะตรวจสอบหรือควบคุมการใช้อำนาจได้**

ดังนั้นไม่ว่าในยุคใดสมัยใด หากผู้ปกครองขาดคุณธรรมก็ย่อมจะก่อให้เกิดปัญหาในการปกครองประเทศ ซึ่งปัญหาที่เกิดจากความไม่เป็น

ธรรมของผู้ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นี้ จะมีความคล้ายคลึงกันในทุกประเทศซึ่งมีลักษณะสำคัญใหญ่ ๆ 3 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง มีการแบ่งชนชั้นในสังคมขึ้นอย่างชัดเจน รวมทั้งจะเกิดการเอาเปรียบระหว่างชนชั้นเหล่านั้น ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการปกครอง

ชนชั้นที่มีอำนาจหรือชนชั้นที่ใกล้ชิดหรือเป็นพวกพ้องกับผู้ที่มีอำนาจหรือที่เรียกชนชั้นที่มีโอกาสดีกว่าทางสังคมนี้ จะเอาเปรียบยกดขี่ข่มเหงชนชั้นที่มีโอกาสน้อยกว่า และการเอาเปรียบนี้จะเกิดขึ้นต่อไปยังชนชั้นที่มีโอกาสน้อยกว่าเป็นทอด ๆ ต่อ ๆ กันไป

**ประการที่สอง** ผู้ปกครองจะใช้อำนาจที่มีอยู่ตามอำเภอใจและใช้เกินขอบเขตอย่างไม่มีคุณธรรม เนื่องจากผู้ปกครองเป็นผู้บัญญัติหลักเกณฑ์การใช้อำนาจเอง

ทั้งนี้ก็เพื่อความสบายของตนเองและพวกพ้อง โดยการอ้างความเป็นตัวแทนของพระเจ้า รวมทั้งใช้กำลังและอำนาจที่มีอยู่แสวงหาผลประโยชน์กับผู้ที่อยู่ใต้อำนาจการปกครองโดยไม่คำนึงถึงคุณธรรม หรือไม่ได้คำนึงถึงความเดือดร้อนของประชาชน

**ประการที่สาม** ประชาชนหรือผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองไม่สามารถควบคุมการใช้อำนาจของผู้ปกครองหรือแม้กระทั่งไม่สามารถที่จะตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้

ในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นี้ ไม่เพียงแต่ประชาชนจะไม่ได้มีส่วนร่วมหรือมีสิทธิในการปกครองประเทศเท่านั้น แต่

ประชาชนยังไม่มีโอกาสอันใดเลยแม้กระทั่งการควบคุม ตรวจสอบ การใช้ อำนาจของผู้ปกครองที่มาปกครองตน ดังเช่นที่กล่าวมาแล้วว่าประชาชน เป็นเพียงแต่ผู้ต้องยอมรับปฏิบัติตาม และอยู่ภายใต้อำนาจการปกครอง นั้นโดยดี

ลักษณะการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ 3 ประการ ที่กล่าวมาแล้วนั้น จะมีมากหรือน้อยเพียงใดหรือจะมีความรุนแรงเท่าใด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับคุณธรรมของผู้ปกครอง และเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึง ทำให้เกิดหลักกฎหมายมหาชนขึ้น

### 1. หลักกฎหมายมหาชนเกิดขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้ อำนาจของผู้ปกครองที่ขาดการควบคุม

ความเดือดร้อนรวมทั้งปัญหาที่เกิดจากการปกครองประเทศของผู้ ปกครองในยุคที่มีความสำคัญที่สุดทางประวัติศาสตร์ของกฎหมาย มหาชนคือ ประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 10-16 ซึ่งเป็นยุคกลางยุโรป โดยใน ยุคดังกล่าวกษัตริย์เป็นผู้ที่มีอำนาจมาก กษัตริย์ปกครองประชาชนด้วย การกดขี่ ข่มเหง เอารัดเอาเปรียบประชาชน โดยถือมั่นยึดตนว่ากษัตริย์ คือ ตัวแทนของพระเจ้า ในยุคนี้เป็ยุคที่ถือได้ว่าประชาชนถูกกดขี่และ เอารัดเอาเปรียบ ในเรื่องของการเก็บภาษี เรื่องการยึดถือครองที่ดิน เรื่องการ เกณฑ์แรงงาน ฯลฯ และเนื่องจากยุคนี้เป็นยุคที่กษัตริย์ใช้อำนาจโดยการ กล่าวอ้างตนและให้ประชาชนยึดมั่นว่าตนคือ ตัวแทนของพระเจ้าจึงทำ ให้เกิดมีชนชั้นขึ้นอีกชนชั้นหนึ่งที่มีบทบาทในสังคมมาก ซึ่งชนในชั้นนี้ ได้ใช้บทบาทนั้นในการเอารัดเอาเปรียบสังคม เอารัดเอาเปรียบผู้ที่ย่อยกว่าตน

และประชาชนอยู่ไม่ใช่บ่อยคือ พวกพระหรือนักบวช ซึ่งในสมัยนั้นนับได้ว่า พวกพระมีอิทธิพลสูงในสังคมอีกกลุ่มหนึ่ง เนื่องจากพวกพระได้กล่าวอ้าง คำว่า พระเจ้าเช่นเดียวกันในการเอารัดเอาเปรียบประชาชน

ยุคคริสต์ศตวรรษที่ 10 - 16 นี้ ถือว่าเป็นยุคเจริญของประชาชน เนื่องจากมีการแบ่งชนชั้นกันอย่างเห็นได้ชัด มีการกดขี่ข่มเหง รังแก และเอาเปรียบกับคนในชนชั้นที่มีโอกาสทางสังคมน้อยกว่าอย่างรุนแรง การปกครองประเทศของผู้ปกครอง ก็มุ่งที่จะหาประโยชน์ไม่ว่าเพื่อส่วนตัว ของกษัตริย์เองหรือเพื่อพรรคพวก ประชาชนเดือดร้อนโดยทั่วไป แม้ว่าประชาชนจะได้รับทุกข์เข็ญจากการปกครองเพียงใด **ประชาชนหรือผู้ อยู่ภายใต้การปกครองก็ไม่สามารถที่จะควบคุมหรือตรวจสอบการ ปกครองรวมทั้งการใช้อำนาจของผู้ปกครอง ไม่ว่าจะ เป็นกษัตริย์ พระ หรือขุนนางได้เลย**

จากสภาพปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดการต่อต้านทั้งการใช้อำนาจ และการแสดงความคิดเห็น การเขียนเป็นหนังสือซึ่งในยุคนั้นนับได้ว่ามีนัก คิดและนักเขียนจำนวนมากมาหลายคนที่แสดงออกถึงความไม่เห็นด้วย รวมทั้งต้องการที่จะเห็นความยุติธรรม และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของคนใน สังคม โดยชี้ให้เห็นถึงปัญหาความทุกข์ยากของประชาชนหรือของผู้ด้อย โอกาสในสังคม กล่าวถึงสาเหตุของปัญหาในเรื่องของการเอารัดเอา เปรียบ ตลอดจนได้แสดงความคิดเห็นถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหา สังคมดังกล่าว โดยนักคิดและนักเขียนเหล่านั้นต่างมีแนวคิดและต่าง เสนอวิธีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นที่คล้ายคลึงกันบ้าง แตกต่างกันบ้าง นับ ได้ว่าในช่วงนั้นได้เกิดแนวความคิด ทฤษฎี และหลักการต่าง ๆ มากมาย

ในการแก้ไขปัญหาสังคมที่มีผลกระทบต่อความทุกข์สุขของประชาชน ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นแนวคิดที่เป็นการต่อต้านแนวทางและหลักการที่ใช้ในการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นสำคัญ

คริสต์ศตวรรษที่ 16 มีนักคิดและนักเขียนท่านหนึ่ง ซึ่งถือได้ว่าท่านเป็น “บิดาแห่งระบอบประชาธิปไตย” คือ จอห์น ล็อก (John Locke 1632 - 1704) ชาวอังกฤษได้มีแนวความคิดต่อต้านการใช้อำนาจของกษัตริย์และพวกพระ ทั้งนี้เนื่องจาก จอห์น ล็อก ได้ศึกษาปัญหาและทำการค้นคว้าและรวบรวมสภาพของปัญหาที่เกิดขึ้นสะสมมานานนับร้อยปี และหลังจากที่ได้ศึกษาถึงปัญหาเหล่านั้นแล้ว จอห์น ล็อกได้เสนอแนวความคิดและความเชื่อใหม่แก่สาธารณชนว่า **มนุษย์ทุกคนที่เกิดมานั้นต่างมีความเท่าเทียมกัน มีความเสมอภาคกันมาตั้งแต่กำเนิด ไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดมีสิทธิมากกว่าผู้อื่น** ทั้งนี้การเสนอแนวความคิดของ จอห์น ล็อก เพื่อมุ่งเน้นที่จะแก้ไขปัญหาสังคมที่มีการกดขี่และเอารัดเอาเปรียบของผู้ปกครอง รวมทั้งต่อต้านการแบ่งชนชั้นในสังคมว่า เป็นรูปแบบที่ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคและความอยุติธรรมในสังคม ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวทำให้ จอห์น ล็อก ได้รับการตอบรับในหลักการของเขาอย่างกว้างขวาง ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของหลักกฎหมายมหาชน

## 2. การใช้อำนาจของผู้ปกครองถูกควบคุมโดยการแบ่งแยกอำนาจ

นอกจาก จอห์น ล็อก ได้เสนอแนวความคิดว่า มนุษย์ทุกคนเกิดมามีความเท่าเทียมกัน เสมอภาคกัน **ไม่มีผู้ใดมีสิทธิมากกว่าผู้อื่นแล้ว**

จอห์น ลีออค ยังได้เสนอแนวความคิดอีกว่า ในการปกครองประเทศนั้น ควรจะมีอำนาจที่สำคัญ 3 อำนาจ ที่ใช้ร่วมกันในการปกครองประเทศ คือ

1. อำนาจนิติบัญญัติ
2. อำนาจบริหาร
3. อำนาจในการทำสงครามและทำสัญญากับต่างประเทศ

ซึ่งทั้ง 3 อำนาจนี้จะต้องไม่อยู่ที่คน ๆ เดียวกัน และต้องมีการถ่วงดุลย์อำนาจ รวมทั้งสามารถตรวจสอบการทำงานซึ่งกันและกันได้ โดยที่ไม่มีอำนาจใดมีความสำคัญมากกว่าอำนาจอื่น หมายความว่า 3 อำนาจมีความสำคัญเท่าเทียมกันหมด **ทั้งนี้เพื่อป้องกันการใช้อำนาจมากเกินไปของผู้ปกครอง**

แนวความคิดของ จอห์น ลีออค ที่ได้นำเสนอต่อสาธารณชนนี้ นอกจากจะเป็นการเสนอเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมที่มีความไม่ยุติธรรม รวมทั้งมีการแบ่งชนชั้นดังที่กล่าวมาแล้วนั้นยังเป็นการแก้ไขปัญหาของการใช้อำนาจอย่างไร้ขอบเขตหรือขีดจำกัด ตามความพอใจ ตามอำเภอใจของผู้ปกครอง อันเนื่องมาจากความเชื่อและการปฏิบัติที่ถือสืบทอดกันต่อ ๆ มาเป็นเวลานาน ที่ว่าประชาชนไม่มีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมหรือควบคุมการใช้อำนาจของผู้ปกครอง ประชาชนเป็นเพียงแต่ผู้ที่จะต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามเท่านั้น และจากแนวความคิดของ จอห์น ลีออค ทำให้ประชาชนชาวยุโรปมีความตื่นตัว มุ่งจะแสวงหาสิทธิและเสรีภาพของตนเองที่ขาดหายไปและเริ่มที่จะปฏิเสธการอยู่ภายใต้การเอารัดเอาเปรียบของผู้ปกครองซึ่งไร้ความยุติธรรมในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ต่อมาเมื่อนักคิดนักเขียนอีกท่านหนึ่ง ซึ่งได้เสนอแนวคิดที่สนับสนุนแนวความคิดของ จอห์น ล็อก คือ มองเตสกีเยอ (Montesquier 1689 - 1755) มองเตสกีเยอ ได้เขียนวรรณกรรมที่สำคัญของโลกเล่มหนึ่ง คือ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” (ESPRIT DES LOIS) สนับสนุนแนวความคิดในเรื่องของการแบ่งอำนาจในการปกครองประเทศที่ จอห์น ล็อก ได้เสนอไว้ โดยให้เหตุผลสนับสนุนว่า การแบ่งแยกอำนาจในการปกครองประเทศนี้ จะทำให้เกิดการถ่วงดุลย์ของอำนาจ ซึ่งเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้ปกครองสามารถใช้อำนาจในการปกครองได้ตามลำพังแต่เพียงผู้เดียว ทำให้ประชาชนหรือผู้อยู่ใต้อำนาจการปกครองได้มีโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองนั้น ฉะนั้นความทุกข์และความสุขของประชาชนจึงไม่ต้องขึ้นอยู่กับความยุติธรรมหรือคุณธรรมในจิตใจของผู้ปกครองแต่เพียงอย่างเดียวอีกต่อไป รวมทั้งประชาชนจะมีส่วนร่วมในการปกครองและประชาชนยังสามารถตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจที่มาปกครองตนนั้นได้ อันจะเป็นการลดความเอาัดเอาเปรียบและทำให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้นในสังคม

อย่างไรก็ตามแม้ว่าประชาชนทั่วยุโรปจะเห็นด้วยและให้การยอมรับ รวมทั้งให้ความสนับสนุนแนวความคิดของจอห์น ล็อก และมองเตสกีเยออย่างกว้างขวางก็ตามแต่การปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ก็ยังคงดำเนินต่อไป รวมทั้งการเอาัดเอาเปรียบ การกดขี่ข่มเหง และการแบ่งชนชั้นของคนในสังคมก็ไม่ได้ลดน้อยลงไปเลย ซึ่งไม่เพียงแต่ความไม่ยุติธรรมจะไม่ลดน้อยลงเท่านั้น แต่ยังเพิ่มและ



ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นเสียอีก ทั้งนี้เนื่องจากผู้ปกครอง รวมทั้งชนชั้นสูงของสังคมต่างเกรงกันว่า ตนจะสูญเสียอำนาจและเสียผลประโยชน์ที่เคยได้รับกันมาโดยตลอด จึงยิ่งใช้อำนาจรวมทั้งใช้ความได้เปรียบของตนที่มีอยู่นั้นในการพยุ่งและรักษาไว้ซึ่งอำนาจและผลประโยชน์ของตนด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การบัญญัติกฎหมาย การจัดเก็บภาษี ฯลฯ เพื่อให้ตนได้มาซึ่งประโยชน์นั้น ๆ

### 3. อเมริกานำหลักการแบ่งแยกอำนาจไปเป็นจุดกำเนิดของระบอบประชาธิปไตยปัจจุบัน

เนื่องจากในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 10 - 16 เป็นยุคที่มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ประชาชนต่างมีปัญหามาจากการใช้อำนาจการปกครองของกษัตริย์ โดยขาดความยุติธรรมอย่างรุนแรง ดังนั้นหลังจากที่คริสโตเฟอร์ โคลัมบัส ค้นพบทวีปใหม่คือ อเมริกา จึงเป็นเหตุที่ทำให้ประชาชนจากประเทศต่าง ๆ ในยุโรปที่ไม่อาจฝืนทนกับความยุติธรรมในสังคมได้ต่างอพยพกันไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในอเมริกา นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1607 จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1732 มีชาวยุโรปที่หลงใหลไปตั้งถิ่นฐานอยู่ที่อเมริกา 13 อาณานิคม โดยอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษ แต่เนื่องจากประเทศอังกฤษได้ทำการปกครองรัฐอาณานิคมเหล่านั้นด้วยความไม่เป็นธรรมและเอาเปรียบอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการออกกฎหมายกีดกันและเอาเปรียบ ซึ่งอังกฤษได้ออกกฎหมายขึ้นมาสำหรับใช้บังคับให้ประชาชนในอาณานิคมทั้งหมดนี้ต้องเสียภาษีให้แก่ประเทศแม่คือ อังกฤษ ในอัตราที่สูงรวมทั้งกฎหมายที่ออกมาเพื่อบังคับ

ในเรื่องของการส่งสินค้าออกไปขายยังต่างประเทศของรัฐอาณานิคมนั้น จะต้องใช้เรือขนส่งสินค้าของประเทศอังกฤษ ซึ่งมีอัตราค่าระวางที่สูงกว่าเรือสินค้าของประเทศอื่น ๆ มากนั้น เป็นชนวนสำคัญที่ทำให้เกิดสงครามเพื่อปลดแอกความไม่เป็นธรรมนั้นขึ้น ระหว่างรัฐอาณานิคมทั้ง 13 แห่งกับอังกฤษ ปรากฏว่าการทำสงครามในครั้งนั้น อังกฤษเป็นฝ่ายพ่ายแพ้สงคราม และยอมเจรจาสงบศึกในเดือนเมษายน ค.ศ. 1782 ปลดปล่อยรัฐอาณานิคมทั้ง 13 นั้น ให้เป็นอิสระไม่ต้องขึ้นอยู่กับอังกฤษอีกต่อไป

หลังจากที่ชาวอาณานิคมในอเมริกาทั้ง 13 แห่งนี้ได้รับชัยชนะจากการทำสงครามกับอังกฤษ และได้รับการปลดปล่อยให้เป็นอิสระแล้ว จึงต่างร่วมมือและทำการตกลงประกาศอิสรภาพในปี ค.ศ. 1783 โดยเรียกเอกสารที่ร่างขึ้นเพื่อประกาศอิสรภาพของตนนั้นว่า “Bill of Rights” ซึ่งมีใจความตอนหนึ่งว่า “...เราถือว่าความจริงต่อไปนี้มีความหมายชัดเจนในตัวเอง คือความจริงที่ว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมาเท่าเทียมกัน เสมอภาคกันได้รับสิทธิจากพระเจ้าผู้ให้กำเนิดที่เปลี่ยนโอนไม่ได้ สิทธิเหล่านั้น ได้แก่ สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และการแสวงหาความสุข...”หลักการของคำประกาศอิสรภาพของรัฐอาณานิคมทั้ง 13 แห่งนั้น ได้นำมาจากแนวคิดของจอห์น ล็อก และของมองเตสกีเออ เป็นสำคัญ ซึ่งคำประกาศอิสรภาพนี้ได้สร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน ที่ถูกเอารัดเอาเปรียบมาเป็นเวลานานทั้ง 13 รัฐอาณานิคมนั้นมาก และในเวลาต่อมา จึงได้นำเอาหลักการในคำประกาศอิสรภาพ หรือ Bill of Rights

นั้น มาเขียนเป็นแนวทางและหลักการในการปกครองประเทศ เรียกว่า “รัฐธรรมนูญ” หรือ Constitution ซึ่งประเทศอเมริกาได้ทำการประกาศใช้รัฐธรรมนูญดังกล่าวอย่างเป็นทางการในวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1788 และชาวอเมริกาได้สถาปนาวันที่ 4 กรกฎาคม ของทุกปีเป็นวันชาติ ซึ่งรัฐธรรมนูญที่ประเทศอเมริกาได้ประกาศใช้ฉบับนั้น ถือได้ว่าเป็นแม่แบบของรัฐธรรมนูญการปกครองประเทศในระบบประชาธิปไตยปัจจุบัน ฉบับแรกของโลก

**หลักการสำคัญของกฎหมายรัฐธรรมนูญในระบบประชาธิปไตยคือ การกำหนดอำนาจหน้าที่รวมทั้งหลักการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครอง เพื่อไม่ให้ใช้อำนาจเกินขอบเขตจนทำให้ประชาชนเดือดร้อน ซึ่งเป็นพื้นฐานของหลักกฎหมายมหาชน ที่ต่อมาเรียกหลักการนี้ว่าหลัก “นิติรัฐ” คือหลักการที่ว่าประชาชนจะไม่ถูกละเมิดจากการใช้อำนาจของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยขาดความยุติธรรม**

#### **4. ระบบประชาธิปไตยต้องสามารถควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครองได้**

หลักการสำคัญที่นำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของอเมริกา เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจของผู้ปกครองโดยขาดความเป็นธรรม พอสรุปได้ 4 ประการคือ

**4.1 ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน และมีความเสมอภาคกัน**  
หลักการในข้อนี้เกิดขึ้นมาจากแนวความคิดของจอห์น ล็อก ที่ไม่เห็นด้วยกับการแบ่งชนชั้นกันในสังคมของระบอบการปกครองแบบ

สมบูรณาญาสิทธิราชย์ ประกอบกับแนวความเชื่อของจอห์น ล็อค ที่เชื่อในหลักธรรมชาติของมนุษย์ว่า มนุษย์นั้นเกิดมาล้วนแล้วแต่มีเสรีภาพ และมีความเท่าเทียมกัน ไม่มีผู้ใดที่จะมีสิทธิมากกว่าผู้อื่น และการที่ผู้หนึ่งผู้ใดจะมีอำนาจหรือมีสิทธิมากกว่าผู้อื่นนั้นได้ ก็ต้องมาจากกฎหมายอันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปของประชาชนเท่านั้น

#### 4.2 ผู้ที่จะมาใช้อำนาจในการปกครองประเทศ จะต้องได้รับความคิดเห็นชอบจากประชาชนส่วนใหญ่

เนื่องจากมนุษย์ทุกคนในสังคมมีความเท่าเทียมกัน มีความเสมอภาคกัน ดังนั้นหากสังคมขาดกฎเกณฑ์และกฎระเบียบ ขาดกฎหมาย ขาดผู้ทำการปกครองหรือขาดผู้ใช้กฎหมาย สังคมก็จะอยู่ในสภาพของความวุ่นวาย มีความโหดร้ายและมีสภาพไม่แตกต่างไปจากภาวะสงคราม เพราะหากว่าทุก ๆ คนต่างถือว่าตนมีความเท่าเทียมกัน จึงกระทำการสิ่งใดสิ่งหนึ่งไปตามอำเภอใจขาดระเบียบ ขาดหลักเกณฑ์ หรือกระทำโดยใช้สิทธิเสรีภาพจนเกินความพอดี ความวุ่นวายต่าง ๆ ก็จะทำให้เกิดขึ้นในสังคม เกิดความหวาดระแวงกันเองในสังคม

ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีคน ๆ หนึ่ง หรือกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งที่ประชาชนให้การยอมรับและให้ความเห็นชอบร่วมกันขึ้นมามีอำนาจในการปกครอง อำนาจในการบัญญัติกฎหมาย หรืออำนาจอื่นใดก็ตามแต่ตามความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ ทั้งนี้เพื่อดำรงรักษาไว้ซึ่งความปลอดภัย ความสงบสุข และความผาสุกของประชาชนในสังคมนั้น

ซึ่งทั้งนี้ จะเห็นว่าการใช้อำนาจปกครองที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ  
 แม่บทนี้มีความแตกต่างกับการใช้อำนาจปกครองในระบบมบูรณาญาสิทธิราชย์  
 อย่างสิ้นเชิง ซึ่งผู้ทำการปกครองจะใช้อำนาจปกครองประเทศจากการ  
 เป็นตัวแทนพระเจ้า หรือการเป็นนักรบที่สู้รบจนได้รับชัยชนะแล้วทำการ  
 ปกครองประเทศจากการสถาปนาของตนเอง โดยไม่คำนึงว่าประชาชน  
 ส่วนใหญ่จะเห็นด้วยกับการเป็นผู้ปกครองหรือการใช้อำนาจปกครองของ  
 ตนเองหรือไม่ก็ตาม

#### 4.3 ผู้ปกครองจะต้องใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่เป็น สำคัญ

หลักการนี้สืบเนื่องมาจากแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นใน  
 สังคมการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่ผู้ปกครองใช้อำนาจที่  
 ตนมีอยู่ในการปกครอง ในการออกกฎหมายเพื่อสนองความต้องการและ  
 เพื่อสนองผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง รวมทั้งออกกฎเกณฑ์  
 ต่าง ๆ เพื่อที่จะคุ้มครองประโยชน์ต่าง ๆ เหล่านั้นไม่ให้เสื่อมสูญไป นอก  
 จากนั้นกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ผู้ปกครองบัญญัติออกมาบังคับใช้  
 มีหลักเกณฑ์สำคัญที่มุ่งจะควบคุมประชาชนหรือผู้อยู่ภายใต้การปกครอง  
 ให้อยู่ในกรอบ ให้อยู่ในขีดจำกัดหรือในกฎเกณฑ์ที่ตนเองต้องการ เพื่อให้  
 แน่ใจว่าผู้ที่ถูกปกครองนั้นจะไม่เป็นภัย หรือจะไม่ลุกขึ้นทวงสิทธิอันที่จะ  
 ทำให้ผลประโยชน์ของตนสูญเสียไป

ดังนั้น หลักเกณฑ์นี้ใช้ในการแก้ปัญหาดังกล่าวซึ่งมีหลักการที่สวนทางกับหลักการของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กล่าวคือ ผู้ที่ได้รับอำนาจให้ทำการปกครองจากประชาชนนั้น จะต้องใช้อำนาจต่าง ๆ เพื่อออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อคุ้มครอง ปกป้องสิทธิ เสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

#### 4.4 ต้องมีการแบ่งแยกอำนาจและการใช้อำนาจ ต้องสามารถควบคุมและตรวจสอบได้

เนื่องจากในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ผ่านมาเป็นพัน ๆ ปี นั้น การปกครองไม่มีการแบ่งแยกอำนาจแต่อย่างใด อำนาจทั้งหมดและอำนาจสูงสุด ซึ่งเป็นอำนาจที่มีลักษณะเบ็ดเสร็จและเด็ดขาดอยู่ที่ตัวผู้ปกครองเพียงผู้เดียวกลุ่มเดียว ฉะนั้นการปกครองประเทศหรือการใช้ อำนาจดังกล่าวนั้น จึงขึ้นอยู่กับทิศทาง แนวนโยบาย และความพอใจของคนเพียงคนเดียว ดังนั้นจึงขาดการถ่วงดุลย์อำนาจและไม่มีสิ่งที่จะทัดทานหรือตรวจสอบรวมทั้งควบคุมการใช้อำนาจนั้น ซึ่งเป็นสาเหตุใหญ่ที่ผู้ปกครองจะใช้อำนาจที่เกินเลย และเกินขอบเขตจนกระทั่งทำให้ผู้อยู่ใต้การปกครองได้รับความเดือดร้อนและเกิดความเสียหาย รวมทั้งขาดสิทธิ และเสรีภาพ

การแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการแบ่งแยกอำนาจในการปกครองตามแนวความคิดของ จอห์น ล็อก และของมองเตสกีเออ นี้ ทำให้เกิดการคานอำนาจหรือเกิดการถ่วงดุลย์อำนาจ ทั้งนี้เพื่อไม่ให้ผู้ปกครองใช้อำนาจที่มีอยู่เบ็ดเสร็จและเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งการแบ่งแยกอำนาจ

ที่ จอห์น ล็อค เคยเสนอไว้ นั้น ได้มีการพัฒนาและกลายมาเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการในภายหลัง

หลักการสำคัญทั้ง 4 ประการ ซึ่งเป็นเนื้อหาสาระในรัฐธรรมนูญที่ประเทศอเมริกาได้เขียนไว้ นี้ คือบรรทัดฐานเบื้องต้นที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่จะถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดในการบริหารประเทศ อันพอสรุปได้ว่าอำนาจต่าง ๆ เป็นของประชาชนซึ่งจะปกครองโดยประชาชน ทั้งนี้ก็เพื่อสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนเอง หลักการดังกล่าวเรียก **หลักนิติรัฐ**

## 5. หลักนิติรัฐ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยยึดหลัก **“การปกครองประเทศโดยกฎหมาย”** หรือเรียกว่า **“หลักนิติรัฐ”**

หลักนิติรัฐ คือ การปกครองโดย “กฎหมาย” ซึ่งกฎหมายที่นำมาใช้นั้นจะต้องมาจากประชาชน ไม่ใช่มาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มคนใดกลุ่มคนหนึ่ง “หลักนิติรัฐ” มีหลักการดังนี้คือ

5.1 รัฐและฝ่ายปกครองจะต้องใช้กฎหมายที่ประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนบัญญัติเป็นหลักในการปกครอง

5.2 การดำเนินกิจการใด ๆ ก็ตามของรัฐและฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินไปตามกฎหมายให้อำนาจไว้และต้องเป็นไปตามหลักแห่งความยุติธรรม

5.3 รัฐและฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ นอกเหนือ  
จากที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้

5.4 การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องตรวจสอบและ  
ควบคุมได้

จะเห็นว่าหลักนิติรัฐที่ใช้ในการปกครองประเทศตามระบอบ  
ประชาธิปไตยนี้ เป็นหลักของการปกครองที่ถือว่า คนทุกคนมีความเท่า  
เทียมกัน และมีความเสมอภาคกัน ดังนั้นผู้ที่มาปกครองประเทศจึงเป็น  
เพียงตัวแทนของประชาชน แต่อย่างไรก็ดีการที่ผู้แทนของประชาชนจะทำ  
การปกครองประเทศเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้นั้น จะ  
ต้องมีกฎหมายให้อำนาจและกำหนดหน้าที่ไว้ ซึ่งการปกครองดังกล่าว  
**ประชาชนจะต้องไม่ถูกละเมิดจากการใช้อำนาจของผู้ปกครองโดย  
ขาดความยุติธรรม** ไม่ว่าผู้ปกครองประเทศจะเป็นหน่วยงานของรัฐ  
หรือจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจการปกครองตามกฎหมายก็ตาม  
ซึ่งหากผู้ปกครองใช้อำนาจที่เกินเลยหรือเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้  
หรือทำการปกครองให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือเกิดความเสีย  
หาย ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องขอความเป็นธรรมและตรวจสอบการใช้  
อำนาจได้

ฉะนั้น “**หลักนิติรัฐ**” ถือกำเนิดมาเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหอัน  
เกิดจากการใช้อำนาจของผู้ปกครองโดยขาดความเป็นธรรมเป็นสำคัญ



ถึงแม้ว่าเนื้อหาของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยของแต่ละประเทศนั้นจะมีความแตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ดีหลักการที่สำคัญของรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นของประเทศใดก็ตามต่างก็ยึดหลักการสำคัญ 3 ประการที่เหมือนกันดังต่อไปนี้คือ

#### **ประการที่หนึ่ง การบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจ**

เนื่องจากหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าประชาชนทุก ๆ คนต่างมีความเท่าเทียมกัน มีความเสมอภาคกัน ดังนั้นการที่คนผู้หนึ่งผู้ใดหรือกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งใดจะมีอำนาจในการปกครองประเทศได้นั้นจะต้องได้รับมอบอำนาจจากประชาชนส่วนใหญ่

ฉะนั้นรัฐธรรมนูญจึงต้องบัญญัติถึงเรื่องของอำนาจที่จะนำมาใช้ในการปกครองประเทศคือ บัญญัติถึงที่มาและการใช้อำนาจเป็นสำคัญ

#### **ประการที่สอง การบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่**

หลังจากที่มีการบัญญัติในเรื่องเกี่ยวกับการที่ประชาชนส่วนใหญ่ได้มอบอำนาจให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดซึ่งเราเรียกว่า ตัวแทนนั้น รัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติต่อไปอีกในเรื่องหน้าที่ของตัวแทน อาทิเช่น ตัวแทนจะสามารถใช้อำนาจตามหน้าที่ได้อย่างไร ด้วยวิธีการใด ต้องผ่านองค์กรใดบ้าง รวมทั้งบัญญัติถึงขอบเขตของการใช้อำนาจตามหน้าที่ว่ามีมากน้อยเพียงใด

#### **ประการที่สาม การบัญญัติถึงการควบคุมการใช้อำนาจ**

เมื่อประชาชนได้มอบอำนาจให้แก่ตัวแทนเพื่อนำไปใช้ในการปกครองประเทศ รวมทั้งมีการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจตามหน้าที่แล้ว การควบคุมที่จะไม่ให้ตัวแทนของประชาชนนั้นใช้อำนาจเกินขอบเขต รัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติถึงการควบคุมการใช้อำนาจของตัวแทนไว้ เนื่องจากการใช้อำนาจนั้นโดยทั่วไปจะเป็นเรื่องของการตัดสินใจที่ใช้ดุลยพินิจ หรือความเห็นชอบของผู้ใช้อำนาจหรือตัวแทน ซึ่งดุลยพินิจและความเห็นนั้นย่อมมีความแตกต่างกันในแต่ละบุคคล ฉะนั้นรัฐธรรมนูญจึงต้องบัญญัติถึงการควบคุมการใช้อำนาจของตัวแทนไว้ ทั้งนี้เพื่อไม่ให้ผู้ใช้อำนาจใช้อำนาจจนทำให้ประชาชนเดือดร้อน

จากหลักการสำคัญ 3 ประการของระบอบประชาธิปไตยซึ่งบัญญัติไว้ในกฎหมายธรรมนูญนั้น บัญญัติไว้เพื่อใช้การป้องกันและแก้ไข ปัญหาที่จะไม่ให้ประชาชนถูกกดขี่ข่มเหง ถูกเอารัดเอาเปรียบ และถูกละเมิดจากการใช้อำนาจของผู้ปกครองโดยขาดความเป็นธรรม ซึ่งเมื่อพิจารณากันอย่างถี่ถ้วนแล้ว หลักการสำคัญ 3 ประการดังกล่าว เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน เนื่องจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจการปกครองได้เลือกสรรตัวแทนมาใช้อำนาจของประชาชนเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนเอง ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ในการใช้อำนาจของตัวแทนไว้ และหากตัวแทนใช้อำนาจที่ได้รับจากประชาชนเกินขอบเขต และเกินกว่าอำนาจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยความไม่เหมาะสม ขาดความเป็นธรรมมีวิธีป้องกันและแก้ไข **โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนด**

ให้มีองค์กรในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของตัวแทน  
ไว้อีกชั้นหนึ่ง ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมตรงตาม  
หลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือหลัก  
นิติรัฐ

## 6. หลักการของกฎหมายมหาชน

ปัญหาที่มนุษย์ต่างมุ่งที่จะแก้ไขหรือป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นหรือ  
พยายามที่จะแก้ไข คือปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอันเกิดจาก  
ความไม่เป็นธรรมในการปกครอง ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้นมนุษย์ได้พยายาม  
แก้ไขโดยการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของผู้ปกครองว่า ผู้ป่  
ครองจะสามารถใช้อำนาจปกครองได้นั้นก็ต่อเมื่อได้รับการมอบอำนาจ  
จากประชาชน และกฎหมายยังได้บัญญัติกรอบหรือขอบเขตของการ  
กระทำใด ๆ อันเกี่ยวกับการปกครองประชาชน ทั้งนี้เพื่อไม่ให้ผู้ปกครอง  
ใช้อำนาจเกินเลยจนก่อให้เกิดความเดือดร้อนกับประชาชน รวมทั้ง  
บัญญัติถึงขั้นตอนและองค์กรที่จะใช้ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจ  
นั้น ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้เรียกว่า “หลักกฎหมายมหาชน”

อย่างไรก็ดี หน้าทีหลักของผู้ปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่  
กฎหมายได้บัญญัติในการให้อำนาจรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่  
ของรัฐก็ตาม ไม่ได้มีเพียงเฉพาะการบริหารประเทศแต่เพียงอย่างเดียว  
แต่จะต้องมีหน้าที่ในการบริการสาธารณะด้วย

ฉะนั้นจึงถือได้ว่ากฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ถือกำเนิดมาจาก  
การพัฒนาของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่ยึดหลัก

การปกครองโดยกฎหมายหรือที่เรียกว่า **หลักนิติรัฐ** และกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงการให้อำนาจหน้าที่แก่ผู้ปกครองในการบริหารประเทศรวมทั้งการบริการสาธารณะ นอกจากนี้กฎหมายมหาชนยังบัญญัติถึงหลักเกณฑ์กระบวนการและองค์กรที่ใช้ในการตรวจสอบ รวมทั้งถึงการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ ทั้งนี้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาคอนกรีตจากการใช้อำนาจของผู้ปกครองที่เกินขอบเขตและขาดความยุติธรรม ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มุ่งหมายให้ผู้ปกครองกระทำการต่าง ๆ เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

ฉะนั้นความหมายของกฎหมายมหาชนคือ **กฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจและหน้าที่แก่ รัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ** ในการปกครองประเทศและการบริการสาธารณะ โดยมีองค์กรหลักเกณฑ์และกระบวนการในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย

ฉะนั้นกฎหมายรัฐธรรมนูญในระบบประชาธิปไตยถือว่าเป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายมหาชน ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นมาเพื่อแก้ไขความไม่เป็นธรรมที่ผู้อยู่ใต้อำนาจการปกครองได้รับจากผู้ปกครอง ฉะนั้นกฎหมายรัฐธรรมนูญในระบบประชาธิปไตย จึงเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระมุ่งเน้นเรื่องของความเสมอภาค ความเท่าเทียมกันของคนทุก ๆ คนในสังคม รวมทั้งมุ่งที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพรวมตลอดถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้นกฎหมายรัฐธรรมนูญจึงมีหลักการสำคัญกล่าวคือ **คนผู้หนึ่งผู้ใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่ม**

ใดจะก้าวขึ้นสู่อำนาจการปกครองได้นั้น คนผู้นั้นหรือคนกลุ่มนั้นจะต้องได้รับมอบอำนาจและหน้าที่ในการปกครองจากประชาชนหรือผู้อยู่ภายใต้การปกครองส่วนใหญ่ ซึ่งเมื่อผู้ปกครองได้รับอำนาจการปกครองแล้ว ผู้ปกครองจะต้องทำการปกครองประเทศเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ รวมทั้งเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ รวมทั้งจะต้องมีการแบ่งแยกอำนาจ เพื่อไม่ให้อำนาจการปกครองประเทศอยู่ที่ผู้ใดผู้หนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะหรือในลักษณะอำนาจที่เบ็ดเสร็จและเด็ดขาด กล่าวคือต้องมีการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจการปกครองนั้นได้ เพื่อที่จะเป็นการตัดทอนหรือถ่วงดุลย์อำนาจของผู้ปกครอง ซึ่งหากผู้ปกครองทำการปกครองประเทศโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ประชาชนหรือผู้อยู่ใต้อำนาจการปกครองก็สามารถตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจผู้ปกครองนั้นได้โดยผ่านหลักเกณฑ์และกระบวนการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจ

หลักการดังที่กล่าวมานี้ถือได้ว่าเป็นหลักการใหม่ที่เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การปกครอง ทั้งนี้หลักการดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายที่จะแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการปกครองระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้อำนาจการปกครอง ซึ่งเรียกว่า **หลักกฎหมายมหาชน** อันเป็นจุดเริ่มต้นของการเกิดกฎหมายมหาชน ดังนั้นจึงถือได้ว่ากฎหมายมหาชนมีกำเนิดมาจากระบอบประชาธิปไตยพหุรูปหลักการได้ดังนี้

1. กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับ **“หน้าที่”** ของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปกครอง และการบริการสาธารณะ
2. กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับ **“อำนาจ”** ของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปกครอง และการบริการสาธารณะ
3. กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับ **“การควบคุมและตรวจสอบ”** การใช้**อำนาจและหน้าที่**ในการปกครอง และการบริการสาธารณะของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐ