

## บทที่ 8

### บทบาทความสำคัญของกฎหมายมหาชน

กฎหมายมหาชนมีเป้าหมายสำคัญ คือ มุ่งในการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพรวมตลอดกระทั่งถึงผลประโยชน์ของประชาชนอันเกี่ยวเนื่อง มาจากการใช้อำนาจของรัฐของหน่วยงานของรัฐหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย อันจะรักษาไว้ซึ่งความยุติธรรมที่ประชาชนหรือผู้อยู่ภายใต้ การปกครองพึงจะได้รับจากผู้ใช้อำนาจในการปกครองและการบริหาร ประเทศ

ฉะนั้นหากจะกล่าวตามกฎหมายมหาชนถือว่าเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญขั้นพื้นฐานได้ ทั้งนี้เพราะรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างมีอำนาจและหน้าที่ในการปกครอง ซึ่งถ้าขาดหลักการหรือ กระบวนการในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจตามหน้าที่ที่ กฎหมายบัญญัติแล้วประชาชนอาจได้รับความไม่เป็นธรรมจากการใช้อำนาจนั้นได้ ซึ่งบทบาทและความสำคัญของกฎหมายมหาชนที่สำคัญได้ แก่

1. กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ในการบริหาร การปกครองและการบริการสาธารณะแก่รัฐ แก่หน่วยงานของรัฐและแก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐ
2. กฎหมายมหาชนช่วยคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และผลประโยชน์ ของประชาชน

3. กฎหมายมหาชนช่วยควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐและของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
4. กฎหมายมหาชนช่วยให้ข้าราชการได้รับความเป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชามากยิ่งขึ้น
5. กฎหมายมหาชนช่วยส่งเสริมการกระจายอำนาจ

### **1. กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ในการบริหารการปกครองและการบริการสาธารณะแก่รัฐ แก่หน่วยงานของรัฐ และแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ**

บทบาทและความสำคัญของกฎหมายมหาชนแตกต่างจากกฎหมายอื่นคือเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจและหน้าที่แก่รัฐ แก่หน่วยงานของรัฐ และแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการบริหารการปกครองและการบริการสาธารณะ ซึ่งหมายความว่าถ้าไม่มีกฎหมายมหาชนที่เป็นกฎหมายมอบอำนาจและหน้าที่ในการบริหารการปกครองและการบริการสาธารณะ รัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะไม่สามารถดำเนินกระบวนการและกลไกทางปกครองได้ เนื่องจากการบริหารการปกครองและการบริการสาธารณะจะดำเนินการได้จะต้องมีกฎหมายมอบอำนาจและหน้าที่ไว้

ในส่วนของกฎหมายเอกชนกฎหมายบัญญัติถึงความเท่าเทียมกันระหว่างประชาชนด้วยกันในการทำนิติกรรมต่าง ๆ หรือการมีนิติสัมพันธ์ระหว่างกันเป็นเรื่องของความเสมอภาคกันไม่มีฝ่ายใดมีสิทธิพิเศษกว่าผู้อื่น เช่นเรื่องซื้อขายเป็นเรื่องของผู้ซื้อและผู้ขายไม่มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะ

บังคับอีกฝ่ายหนึ่งได้ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายมหาชนที่ฝ่ายหนึ่งคือฝ่ายปกครองที่อาจจะเป็นรัฐ เป็นหน่วยงานของรัฐ หรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีอำนาจพิเศษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เกี่ยวกับการปกครองการบริหาร หรือการบริการสาธารณะ ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวหากปราศจากอำนาจพิเศษ ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จได้

ฉะนั้นบทบาทและหน้าที่สำคัญของกฎหมายมหาชนก็คือ ช่วยทำให้การบริหารการปกครอง และการบริการสาธารณะเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

## 2. กฎหมายมหาชนช่วยคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชน

ในการปกครองและบริหารประเทศทุกประเทศที่ย่อมจะมีข้อพิพาทระหว่างผู้ใช้อำนาจของรัฐกับประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยข้อพิพาทดังกล่าวคือข้อพิพาทอันเกี่ยวข้องกับสิทธิ เสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชนแต่ความยุติธรรมในการปกป้อง คุ้มครอง และดูแลสิทธิเสรีภาพ รวมกระทั่งถึงผลประโยชน์ของประชาชนจะมีมากหรือน้อยเพียงใด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับหลักการของการปกครองและบริหารประเทศของผู้ใช้อำนาจรัฐดังกล่าวว่า จะเป็นไปตามหลักของความยุติธรรมและความเสมอภาคกันของคนในสังคมหรือจะเป็นไปตามอำเภอใจและดูแลอำนาจที่ตนมีอยู่ในการปกครอง

สำหรับการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กฎเกณฑ์ที่ใช้กันในสังคมล้วนแล้วแต่มาจากผู้มีอำนาจ ซึ่งการปกครองของผู้มี

อำนาจดังกล่าวนั้นเป็นไปตามความพอใจ คือจะเป็นไปตามคุณธรรมที่มีมากหรือน้อยในการใช้อำนาจปกครองของผู้มีอำนาจแต่เพียงอย่างเดียว โดยผู้ที่อยู่ภายใต้การปกครองนั้นไม่สามารถที่จะควบคุมหรือตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวได้เลย และหากผู้ใช้อำนาจรัฐดังกล่าวนั้นใช้อำนาจจนกระทั่งไปกระทบกระเทือน หรือริดรอนสิทธิ และเอาวัดเอาเปรียบประชาชนผู้ที่สูญเสียสิทธิและผลประโยชน์หรือถูกเอาวัดเอารีดเอาริบบนนั้นก็ไม่มีสิทธิในการเรียกร้องหาความเป็นธรรมที่ตนควรจะได้รับได้แต่อย่างใด

การปกครองในระบบประชาธิปไตย กฎเกณฑ์ที่ใช้ในสังคมจะแตกต่างไปจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างสิ้นเชิงกล่าวคือ ผู้ที่มีอำนาจในการปกครองหรือที่เรียกว่าผู้ใช้อำนาจรัฐนั้น จะสามารถปกครองและบริหารประเทศได้ก็ต่อเมื่อประชาชนส่วนใหญ่ได้มอบหมายสิทธิและหน้าที่ในการปกครองประเทศให้แก่บุคคลผู้นั้นหรือคณะบุคคลนั้นโดยทั้งนี้ผู้ที่ใช้อำนาจรัฐดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือคณะหนึ่งคณะใด จะต้องใช้อำนาจและหน้าที่ในการบริหารประเทศให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ คือการคุ้มครองสิทธิ หน้าที่ และผลประโยชน์สูงสุดของประชาชนด้วยความยุติธรรมและความเสมอภาคเป็นสำคัญ มิใช่การใช้อำนาจที่เป็นไปตามอำเภอใจดังเช่นในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งการบริหารและการปกครองประเทศในระบบประชาธิปไตยดังกล่าวจะต้องมีการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของผู้ปกครองได้กล่าวคือหากผู้ใช้อำนาจรัฐใช้อำนาจที่ได้รับมาจากประชาชนไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนแล้ว ประชาชนซึ่งเป็น

เจ้าของอำนาจดังกล่าวที่แท้จริงสามารถควบคุม ตรวจสอบ การใช้ อำนาจได้โดยผ่านองค์กรต่าง ๆ ซึ่งองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ก็มาจากการมอบ หน้าที่และอำนาจจากประชาชนในการกระทำดังกล่าว เป็นหลักของ กฎหมายมหาชน

ดังนั้นในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เมื่อเกิดกรณีพิพาท ขึ้นระหว่างผู้ใช้อำนาจของรัฐกับประชาชนแล้วมีการนำกฎหมายมหาชน มาใช้ในการพิจารณาข้อพิพาทดังกล่าว จะทำให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองหรือได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น เพราะการพิจารณกรณีพิพาทจะ นำหลักการบริหารและหลักของการบริการสาธารณะมาพิจารณาด้วย

### 3. กฎหมายมหาชนช่วยควบคุมการใช้อำนาจและหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

โดยปกติแล้ว การใช้อำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะ กระทำได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติมอบหมายอำนาจและหน้าที่ดังกล่าว ไว้ ซึ่งกฎหมายจะกำหนดอำนาจและหน้าที่ แต่การใช้อำนาจต้องใช้ดุลยพินิจ และความเหมาะสมประกอบ ทั้งนี้เพราะการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ของรัฐตามที่กฎหมายมอบหมายให้เป็นเรื่องของการใช้ดุลยพินิจเป็น สำคัญ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องใช้อำนาจและหน้าที่ดังกล่าวด้วยความ เหมาะสมและตามความสมควรเท่านั้น

การใช้ดุลยพินิจในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจะต้อง กระทำด้วยความเหมาะสมและสมควรนั้นเป็นเรื่องที่หาข้อยุติได้ยาก เพราะไม่มีมาตรหรือเกณฑ์อันใดที่จะนำมาวัดถึงความเหมาะสมและ

ความสมควรในแต่ละเรื่อง ทั้งนี้เพราะในแต่ละเรื่องนั้นต่างมีข้อเท็จจริงมีองค์ประกอบ รวมกระทั่งถึงเงื่อนไขที่แตกต่างกัน ดังนั้นการใช้ดุลยพินิจจึงเป็นเสมือนช่องว่างในการใช้อำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้เจตนารมณ์ของกฎหมายมหาชนจะมุ่งเน้นถึงการกระทำหน้าที่เพื่อการบริการสาธารณะโดยการยึดถือผลประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญก็ตาม ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลยพินิจดังกล่าวโดยมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจที่กฎหมายมอบหมายไว้ในลักษณะอันไม่เหมาะสมแล้วประชาชนจะได้รับความเสียหาย และความไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

หากเกิดกรณีดังกล่าวสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนจะถูกริดรอน ทั้งนี้เพราะหากพิจารณาถึงการใช้อำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วจะเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้กระทำการใดที่ผิดไปจากที่กฎหมายบัญญัติหรือผิดกฎระเบียบแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะกฎหมายได้มอบหมายและให้อำนาจไว้ และกฎหมายไม่สามารถกำหนดให้ครอบคลุมจนถึงการใช้ดุลยพินิจการวินิจฉัยในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

ฉะนั้นหากการใช้ดุลยพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปด้วยความไม่เหมาะสมและไม่สมควร กล่าวคือไม่ได้กระทำด้วยการยึดหลักการของการบริการสาธารณะโดยถือประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญหรือการใช้ดุลยพินิจนั้นเป็นไปในลักษณะของการกลั่นแกล้ง ใช้อำนาจบาตรใหญ่กับประชาชน แล้วกฎหมายมหาชนก็มีกระบวนการที่จะ

ควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ หรือที่เรียกว่า “นิติวิธีทางกฎหมายมหาชน” ดังที่เคยกล่าวมาแล้ว

#### 4. กฎหมายมหาชนช่วยให้ข้าราชการได้รับความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

การปกครองรวมทั้งการบังคับบัญชาในระบบข้าราชการ จะเป็นไปตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจแก่ผู้บังคับบัญชาในการปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาตามสายงานซึ่งกฎหมายบัญญัติขอบเขตของการปกครองดูแลไว้ แม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติหรือกำหนดไว้แล้วแต่การใช้อำนาจปกครองและดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นเรื่องของการใช้ดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชา ดุลยพินิจนั้นเป็นสิ่งที่ไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว ฉะนั้นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าว อาจจะใช้อำนาจที่มีร่วมกับดุลยพินิจซึ่งเป็นช่องว่างนั้นในการเลือกปฏิบัติหรือปฏิบัติด้วยความไม่เป็นธรรม กลั่นแกล้ง ซึ่งสร้างความเดือดร้อนและเสียหายแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้

อย่างไรก็ดี กฎหมายมหาชนจะมีหลักการควบคุมการใช้อำนาจหรือ “นิติวิธีทางกฎหมายมหาชน” ในการกระทำที่ไม่ถูกต้องของผู้บังคับบัญชาดังกล่าวนั้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการควบคุมการใช้อำนาจ อีกทั้งเป็นการกลั่นกรองคำสั่งอันมิชอบด้วย นอกจากนั้นแล้วกฎหมายมหาชนยังมีองค์กรที่เรียกว่า “ศาลปกครอง” ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาปัญหาทางปกครองเพื่อความเป็นธรรมอีกศาลหนึ่งด้วย

## 5. กฎหมายมหาชนช่วยส่งเสริมการกระจายอำนาจ

กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มีหลักการในการมุ่งที่จะแบ่งแยกอำนาจการปกครอง โดยไม่ให้อำนาจดังกล่าวขึ้นอยู่กับผู้ใดผู้หนึ่ง กลุ่มใด กลุ่มหนึ่งหรือส่วนใดส่วนหนึ่ง หรือกล่าวได้ว่า กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมในการกระจายอำนาจในการบริหารและการปกครอง ดังนั้นจึงเท่ากับว่ากฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่เปิดโอกาสให้แก่ประชาชนโดยทั่วไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ

ซึ่งการกระจายอำนาจในที่นี้หมายถึง การมอบอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการบางส่วน ให้กับองค์กรต่าง ๆ ของการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรต่าง ๆ เหล่านั้นดำเนินการเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ สภาตำบลสามารถมีอำนาจในการบริหารตำบลได้เอง ตามกฎหมาย และสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ด้วยการออกบทบัญญัติที่จะใช้บังคับในตำบลได้เอง อีกทั้งยังสามารถใช้อำนาจในเชิงตุลาการได้ด้วยเช่น การเปรียบเทียบปรับแก่ผู้ที่กระทำความผิดบางประเภท

ในการกระจายอำนาจไปยังองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นการมอบอำนาจและหน้าที่ไปยังหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ซึ่งการใช้อำนาจและหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ดังกล่าวหรือของเจ้าหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว อาจจะทำให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เช่นเดียวกัน ฉะนั้นการป้องกันปัญหาความเดือดร้อน หรือความเสียหายต่อ



ประชาชนจึงต้องใช้ “นิติวิธีทางกฎหมายมหาชน” ในการควบคุมการใช้  
อำนาจขององค์กรต่าง ๆ เหล่านั้น