

ขอบข่ายการศึกษากฎหมายมหาชน

Scope of Public Law Studies

ศิริวดี วิวิธคุณากร

Sirivadee Wiwithkhunakorn

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา

Faculty of Humanities and Social Sciences, Nakhon Ratchasima Rajabhat University

Corresponding author e-mail: air.sirivadee@gmail.com : ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0842-7709>

Received 22/02/2022

Revised 07/04/2022

Accepted 08/04/2022

บทคัดย่อ

กฎหมายมหาชน คือ กฎหมายที่กล่าวถึงกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานะและอำนาจของผู้ปกครอง รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครอง การศึกษาการแยกสาขาย่อยในกฎหมายมหาชน ประกอบด้วย (1) กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวกับความมีอยู่ของรัฐ ได้แก่ กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง และกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งกฎหมายทั้งสองสาขานี้มีลักษณะร่วมกันคือเป็นกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย โดยไม่มีอำนาจอื่นใดที่สูงกว่ากันมาบังคับได้ กฎหมายทั้งสองสาขาดังอยู่บน เจตนารมณ์ที่จะอยู่ร่วมกัน (2) กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของรัฐ ได้แก่ กฎหมายปกครองและกฎหมายการคลังซึ่งเป็นกฎหมายที่ควบคุมการปฏิบัติงานในแต่ละวันของรัฐและนิติบุคคลอื่นตามกฎหมายมหาชน และเป็นกฎหมายที่ประชาชนผู้ถูกปกครองและผู้เสียภาษีจะต้องสัมผัสอยู่เป็นประจำ

คำสำคัญ: กฎหมายมหาชน, ขอบข่ายการศึกษา, กลุ่มกฎหมาย

Abstract

Public law is a law that addresses the legal statutes concerning the status and powers of parents as well as the relationship between parents and their subordinates; (1) The legal group relating to the existence of states, namely International Law, Urban Litigation Division, and Constitutional Law, which these two branches of law have in common is that it is a law on sovereignty without any other higher power to enforce it, both branches of law are based on the intention of coexistence. (2) A group of laws related to the operation of the State, namely administrative law and fiscal law, is a law that governs the day-to-day operations of states and other legal entities under public law and is a law that governs citizens and taxpayers are regularly exposed.

Keywords: Public Law, Studied Scope, Law Group

บทนำ

ในระบบกฎหมาย (Legal System) บางระบบหรือในบางประเทศ มีการแบ่งประเภท หรือสาขาของกฎหมายออกเป็นสองประเภทคือ กฎหมายมหาชน (Public Law) และกฎหมายเอกชน (Private Law) ทั้งนี้ โดยอาจมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน เช่น เพื่อประโยชน์หรือความสะดวกในการเรียนการสอน เพื่อประโยชน์ในทางปฏิบัติหรือเพื่อประโยชน์ในการแบ่งเขตอำนาจศาล (ในกรณีประเทศนั้นมีหลายศาลหรือหลายระบบศาล ซึ่งแบ่งเขตอำนาจกันตามประเภทหรือ สาขาของกฎหมาย) แต่ในระบบกฎหมายบางระบบหรือในบางประเทศก็ไม่มีหรือไม่ยอมรับการแบ่ง ประเภทหรือสาขาของกฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้ในระบบกฎหมายหรือในประเทศที่มีการแบ่งประเภทหรือสาขาของกฎหมาย ดังกล่าวก็ยังคงมีความเข้าใจหรือมีการให้ความหมายของคำว่า “กฎหมายมหาชน” ที่แตกต่างกัน ออกไปแล้วแต่ยุคสมัย หรือแล้วแต่ความเห็นของนักกฎหมาย ดังนั้น จึงขอเสนอความเห็นเกี่ยวกับ ความหมายของ “กฎหมายมหาชน” มาเสนอเพียงบางความเห็นเท่านั้น

อัลเปียน (Uplian) เป็นนักกฎหมายคนสำคัญในยุคโรมัน ได้ให้ความหมายของ “กฎหมายมหาชน” (Jus Publicum) และ “กฎหมายเอกชน” (Jus Privatum) เอาไว้ว่า “กฎหมาย มหาชน คือ กฎหมายที่เกี่ยวกับรัฐโรมัน ในขณะที่กฎหมายเอกชนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของ เอกชนแต่ละคน” (ชาญชัย แสงศักดิ์. 2528) ศาสตราจารย์โมวิช ดูแวร์เซ (Maurice Duverger. 1977: 5-6) แห่งมหาวิทยาลัยปารีส ประเทศฝรั่งเศส ได้อธิบายไว้ว่า กฎหมายมหาชน คือกฎหมายที่กล่าวถึงกฎเกณฑ์ทั้งหลายที่เกี่ยวกับสถานะและ อำนาจของผู้ปกครอง รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้อำนาจปกครอง ส่วน กฎหมายเอกชน คือกฎหมายที่กล่าวถึง

.....

กฎหมายทั้งหลายที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางกฎหมาย ระหว่างผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองด้วยตนเอง (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2528) ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย (2542). ได้อธิบายไว้ว่า “กฎหมายมหาชน ได้แก่ กฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับราษฎรในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครองราษฎร กล่าวคือ ในฐานะที่รัฐมีฐานะเหนือราษฎร” ศาสตราจารย์ ไพโรจน์ ชัยนาม (2527) ได้ให้ความหมายของกฎหมายมหาชน (ภายใน) เอาไว้ว่า เป็นกฎหมาย “ซึ่งบัญญัติถึงความสัมพันธ์หรือความเกี่ยวพันระหว่างรัฐกับพลเมืองของรัฐ กำหนด ฐานะของนิติบุคคลหรือสถาบันในกฎหมายมหาชนกับเอกชน” นอกจากนั้น ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ ได้ให้คำอธิบายความหมายของกฎหมายมหาชนเอาไว้ว่า “กฎหมาย มหาชน หมายถึง กฎหมายที่บัญญัติถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนหรือระหว่างเจ้าหน้าที่ หรือผู้ใช้อำนาจของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างองค์กรของรัฐกับเอกชน ในฐานะที่ฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ใช้ อำนาจปกครองและอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ที่อยู่ใต้อำนาจการปกครอง” (หยุด แสงอุทัย, 2542)

หากศึกษาประวัติศาสตร์กฎหมายไทยย้อนไปในอดีต เราจะพบการแบ่งแยกประเภท กฎหมายเป็น 3 ระยะตามสภาพพัฒนาการของระบบกฎหมายไทยในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมาย มหาชน คือ

1. ช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475
2. ช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 – พ.ศ. 2540
3. ช่วงหลัง พ.ศ. 2540 โดยมีรายละเอียดดังนี้

ประเทศไทยก่อนใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ระบบศาลเป็นระบบศาลเดี่ยว คือ ศาลยุติธรรม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิพากษารรคดีความทั้งหมด รวมถึงฝ่ายที่เรียกว่ารัฐ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีชื่อเรียกแตกต่างกันอย่างไรก็ตาม แต่หากใช้อำนาจรัฐอันเป็นอำนาจสูงสุดตามหลักการแบ่งแยกอำนาจของเมตสกีเยอ นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส ที่เป็นอำนาจฝ่ายบริหารซึ่งมีผู้แทนคือรัฐบาลเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจ (อำนาจมหาชน) สูงสุดฝ่ายนี้จากประชาชน ให้ฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้การบริหารของรัฐบาล โดยจะมีตัวแทนของรัฐบาลที่เรียกว่ารัฐมนตรีประจำกระทรวงต่างๆ นั้น เป็นผู้บริหารงานของรัฐ และเหตุนี้หน่วยงานของรัฐก็จะมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับประชาชน เช่น ประชาชนที่ใช้บริการขนส่งมวลชน เป็นต้น (สายฝน คำเหล็ก, 2564) ฉะนั้นหากประชาชนเหล่านี้ได้รับความเดือดร้อนก็ต้องนำอรรถคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม จึงอาจกล่าวได้ว่าศาลยุติธรรมรับพิจารณาพิพากษาทั้งคดีเอกชนและคดีมหาชน และขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษในกรณีเกิดการพิพาทระหว่างประชาชน (เอกชน) กับรัฐ (ผู้ใช้อำนาจมหาชน) ซึ่งอาจทำให้ไม่มีความเป็นธรรมต่อคู่กรณีทั้งสองฝ่ายในการที่ใช้กฎหมายเอกชนมาตัดสินคดีความ ฉะนั้นภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลบังคับใช้จึงทำให้เกิดศาลปกครองขึ้น ในปี พ.ศ.2542 และได้มีการออกกฎหมายมารองรับ

.....

การพิจารณาดัดสนคดีความ นั่นก็คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และก่อนหน้านั้นรัฐได้เตรียมความพร้อมที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นกล่าวคือ ได้ออกพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 อันแสดงให้เห็นว่าเป็นการเตรียมความพร้อมหรือความเข้าใจในการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชนอย่างชัดเจน โดยก่อตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อพิจารณาคดีปกครองซึ่งเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชน นับจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน ก็ทำให้ประเทศไทยมีระบบศาลเป็นระบบศาลคู่อันเป็นจุดเริ่มต้นของกฎหมายมหาชน (สายฝน คำเหล็ก. 2564)

การที่เราจะต้องรู้ลักษณะเฉพาะของกฎหมายมหาชนมีความสำคัญมากในการใช้และการตีความกฎหมายมหาชน ดังนั้นการก่อเกิดลักษณะเฉพาะของกฎหมายมหาชนพัฒนาการมาจากการตัดสินพิพากษาของศาลมหาชน ที่ก่อเกิดหลักกฎหมายมหาชนทั่วไปและสะสมหลักกฎหมายต่างๆจนก่อเกิดลักษณะเฉพาะของกฎหมายมหาชน การที่จะเข้าใจให้ลึกซึ้งในลักษณะเฉพาะของกฎหมายมหาชนจะต้องเข้าใจหลักกฎหมายทั่วไปด้วย (เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย. 2564; อย่างไรก็ตามลักษณะเฉพาะของกฎหมายมหาชน มีลักษณะสำคัญ ดังนี้ (1) กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างและความสัมพันธ์ขององค์กรของรัฐ (2) กฎหมายมหาชนใช้สำหรับนิติสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกัน จึงเป็นกฎหมายที่ให้เอกสิทธิ์แก่องค์กรฝ่ายมหาชน (3) กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ (4) โดยหลักแล้วกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายบังคับตายตัว (ius cogens) (5) กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ให้เอกสิทธิ์แก่องค์กรของรัฐ (6) กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะให้ได้ดุลยภาพกับประโยชน์ของเอกชน (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2553: 18-21; เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย. 2564).

บทความนี้ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอขอบข่ายของการศึกษาวิชากฎหมายมหาชนซึ่งจะนำไปสู่การศึกษาขยายความในรายละเอียดของการลงลึกเกี่ยวกับการศึกษาวิชากฎหมายมหาชนต่อไป รายละเอียดมีดังต่อไปนี้

ความหมายของกฎหมายมหาชน

ศาสตราจารย์โมริส ดูแวร์เช่ (Maurice Duverger) ให้ความหมายของกฎหมายมหาชนไว้ว่ากฎหมายมหาชน คือ กฎหมายที่กล่าวถึงกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวกับสถานะและอำนาจของผู้ปกครอง รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครอง ความคิดพื้นฐานของการแบ่งแยกกฎหมายออกเป็นกฎหมาย

.....

มหาชนและกฎหมายเอกชนเริ่มต้นจากการที่สังคมทุกสังคมจะต้องมีผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้การปกครอง และทุกกลุ่มของสังคมก็ต้องมีกลุ่มคนทำหน้าที่เป็นผู้สั่งการ ผู้กำหนด หรือผู้บังคับบัญชา ขณะเดียวกันก็จะมีคนอีกกลุ่มหนึ่งหรือหลายๆ กลุ่มเป็นผู้รับคำสั่ง รับข้อกำหนด หรืออยู่ภายใต้การบังคับบัญชา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการมีผู้นำและผู้ตาม มีผู้ใช้อำนาจและผู้ยอมรับอำนาจ มีผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้การปกครอง (Maurice Duverger. 1977: 5-6)

ศาสตราจารย์แมกซ์ กูแน็ล (Max Gounelle) ให้ความหมายของกฎหมายมหาชนว่า เป็นกฎหมายที่ประกอบด้วยกฎเกณฑ์ทางกฎหมายทั้งหมดที่เกี่ยวกับสถานะของรัฐและผู้ปกครองกับกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับพลเมือง (Max Gounelle. (1977: 6)

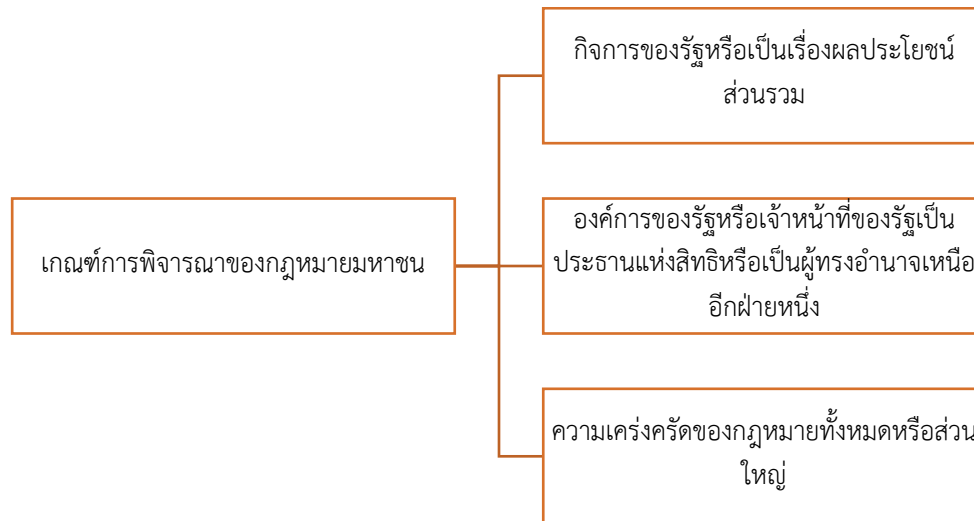
ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ให้ความหมายของกฎหมายมหาชนว่าเป็นกฎหมายที่กำหนดสถานะและนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับเอกชนหรือหน่วยงานอื่นของรัฐในฐานะที่รัฐเป็นหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ปกครอง (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2538: 6)

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย (2542) ได้อธิบายไว้ว่า กฎหมายมหาชน ได้แก่ กฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับราษฎร ในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครองราษฎร กล่าวคือ ในฐานะที่รัฐมีฐานะเหนือราษฎร ส่วนกฎหมายเอกชน ได้แก่ กฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน ในฐานะที่เท่าเทียมกัน (หยุด แสงอุทัย. 2542)

ศาสตราจารย์ ดร.ไพโรจน์ ชัยนาม ได้ให้ความหมายของกฎหมายมหาชนไว้ว่า กฎหมายมหาชนกำหนดฐานะของบุคคลในกฎหมายมหาชน และบัญญัติวางระเบียบในเรื่องความสัมพันธ์หรือความเกี่ยวพันระหว่างบุคคลเหล่านี้ด้วยกัน หรือระหว่างบุคคลเหล่านี้กับเอกชน ส่วนกฎหมายเอกชนกำหนดฐานะของเอกชน และบัญญัติวางระเบียบในเรื่องความสัมพันธ์หรือความเกี่ยวพันระหว่างเอกชนด้วยกัน เอกชนได้แก่บุคคลธรรมดาอย่างหนึ่ง และกลุ่มบุคคล ซึ่งมีฐานะเป็นเอกชนในทางกฎหมาย (นิติบุคคล) ซึ่งสามารถมีสิทธิและหน้าที่ได้อย่างบุคคลธรรมดา เช่น บริษัท ห้างหุ้นส่วนจำกัด (ไพโรจน์ ชัยนาม. 2527)

กล่าวได้ว่ากฎหมายมหาชน (Public Law) เป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับราษฎร ในฐานะที่รัฐเป็นฝ่ายปกครองราษฎรหรือมีฐานะเหนือราษฎร หรือ ความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ซึ่ง เป็นความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีซึ่งฝ่ายหนึ่งมีฐานะสูงกว่าอีกฝ่ายหนึ่งจึงบังคับเอาได้หรือใช้อำนาจได้มากกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง นอกจากนั้นหลักเกณฑ์ของกฎหมายมหาชน เช่น หากเป็นกิจการของรัฐหรือเป็นเรื่องผลประโยชน์ส่วนรวมถือว่ก็เป็นกฎหมายมหาชน ใครเป็นผู้ทรงอำนาจเหนืออีกฝ่ายหนึ่งซึ่งหากองค์การ

ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ทรงอำนาจก็ถือก็เป็นกฎหมายมหาชน และกฎหมายเคร่งครัดหรือไม่โดยหากเคร่งครัดทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ก็นับว่าเป็นกฎหมายมหาชน



แผนภาพ 1 เกณฑ์การพิจารณาของกฎหมายมหาชน

การแยกสาขาย่อยในกฎหมายมหาชน

การแบ่งแยกกฎหมายออกเป็นกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนในแง่มุมต่างๆ แล้ว ต่อไปจะเป็นการศึกษาความหมายและลักษณะสำคัญของกฎหมายมหาชน จากนั้นจะเป็นการศึกษาการแยกสาขาย่อยในกฎหมายมหาชน

ศาสตราจารย์ อ็องเดร เดอมีแชล (Andre Demichel) และศาสตราจารย์ ปีแยร์ ลาลูมึแยร์ (Pierre Lalumiere) อธิบายว่า โดยจารีตประเพณี มีการแยกสาขาย่อยในกฎหมายมหาชนออกเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง กฎหมายการคลัง และกฎหมายระหว่างประเทศแผนก คดีเมือง (Andre Demichel et Pierre Lalumiere. 1992: 49)

ศาสตราจารย์แมกซ์ กูแน็ล (Max Gounelle) อธิบายว่า โดยธรรมเนียมปฏิบัติ มีการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ (le droit international public) (หรือที่เราเรียกกันว่ากฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง) ออกจากกฎหมายมหาชนภายใน (le droit public interne) โดยกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศเป็นระบบกฎหมายที่ประกอบด้วยกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ใช้บังคับกับรัฐ องค์การระหว่างประเทศ และประชาคมนานาชาติ ส่วนกฎหมายมหาชนภายในนั้นเป็นระบบกฎหมายภายในของประเทศหนึ่งประเทศใด ดังนั้น กฎหมาย

มหาชนระหว่างประเทศจึงเป็นระบบกฎหมายที่แยกต่างหากจากกฎหมายมหาชนภายในและกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศก็ได้เป็นสาขาย่อยของกฎหมายมหาชน

ศาสตราจารย์ ดิดีเยร์ ทรูเชต์ (Didier Truchet) อธิบายว่า การแยกสาขาย่อยในกฎหมายมหาชนนั้นควรแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มทางกฎหมายที่เกี่ยวกับความมีอยู่ของรัฐ (les droits de l'existence de l'Etat) และกลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของรัฐ (les droits de fonctionnement de l'Etat)

กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวกับความมีอยู่ของรัฐ ได้แก่ กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งกฎหมายทั้งสองสาขานี้มีลักษณะร่วมกันคือเป็นกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย โดยไม่มีอำนาจอื่นใดที่สูงกว่ากันมาบังคับได้ กฎหมายทั้งสองสาขาดังอยู่บน เจตนารมณ์ที่จะอยู่ร่วมกัน (Didirr Truchet. 2003: 86-87)

กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของรัฐ ได้แก่ กฎหมายปกครองและกฎหมายการคลังซึ่งเป็นกฎหมายที่ควบคุมการปฏิบัติงานในแต่ละวันของรัฐและนิติบุคคลอื่นตามกฎหมายมหาชน และเป็นกฎหมายที่ประชาชนผู้ถูกปกครองและผู้เสียภาษีจะต้องสัมผัสอยู่เป็นประจำ (Didirr Truchet. 2003: 99)

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้แบ่งสาขาของกฎหมายมหาชนภายในไว้ดังนี้ (หยุด แสงอุทัย. 2542 : 185) (1) กฎหมายรัฐธรรมนูญ (2) กฎหมายปกครอง (3) กฎหมายอาญา (4) กฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลยุติธรรม (5) กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา และ (6) กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง

ศาสตราจารย์ ไพโรจน์ ชัยนาม ได้อธิบายว่า กฎหมายมหาชนแบ่งออกเป็น (ไพโรจน์ ชัยนาม. 2527)

1. กฎหมายมหาชนภายนอก หรือกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ หรือกฎหมายระหว่างประเทศแผนกมหาชน เป็นกฎหมายซึ่งบัญญัติถึงความสัมพันธ์หรือความเกี่ยวพันระหว่างรัฐต่อรัฐ นอกจากนี้ ยังกำหนดฐานะของกลุ่มประเทศและขององค์การระหว่างประเทศด้วย

2. กฎหมายมหาชนภายใน แบ่งออกเป็น (ก) *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* ศึกษาถึงสถาบันทางรัฐธรรมนูญและทางการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันเหล่านี้กับบุคคลอื่น (ข) *กฎหมายปกครอง* ศึกษาถึงฐานะของสถาบันทางการเมืองหรือการบริหารความสัมพันธ์ของสถาบันนี้กับสถาบันทางการเมืองและกับเอกชน (ค) *ตั้งแต่ก่อนมหาสงครามโลกครั้งที่สอง* กฎหมายมหาชนของประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้ามาก เช่น ฝรั่งเศส ถือว่ากฎหมายว่าด้วยการเงินหรือการคลัง ซึ่งศึกษาถึงการคลังมหาชน จัดเข้าอยู่ในจำพวกกฎหมายมหาชนอย่างชัดแจ้ง และมีการสอนและบรรยายทั้งที่แยกออกต่างหากหรือรวมกับการสอนวิชากฎหมายมหาชน

นอกจากสาขาของกฎหมายมหาชนภายในทั้ง 3 สาขา คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครองและกฎหมายการคลังแล้ว ยังมีบางสาขาที่ได้รับการรับรองโดยทั่วไปเช่นกัน ได้แก่ กฎหมายอาญา และกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและความอาญา

อย่างก็ตามแม้ว่านักวิชาการทางกฎหมายมหาชนดังกล่าวข้างต้นจะมีมุมมองเกี่ยวกับการจัดกลุ่ม และการแยกสาขาย่อยในกฎหมายมหาชนไม่ตรงกันทีเดียว นอกจากสาขาของกฎหมายมหาชนภายในทั้ง 3 สาขา คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครองและกฎหมายการคลังแล้ว ยังมีบางสาขาที่ได้รับการรับรองโดยทั่วไปเช่นกัน ได้แก่ กฎหมายอาญา และกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและความอาญา แต่ในบทความนี้จะกล่าวถึงกฎหมายมหาชนตามแนวทางของฝรั่งเศสซึ่งถือว่ากฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมืองเป็นสาขาวิชาหนึ่งในบรรดาสาขาวิชากฎหมายมหาชนเช่นเดียวกับสาขาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ สาขาวิชากฎหมายปกครอง และสาขาวิชากฎหมายการคลัง ซึ่งผู้เขียนขอสรุปสาระสำคัญของสาขากฎหมายมหาชนดังกล่าว ดังนี้

1. กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง

ศาสตราจารย์ ดิดีเยร์ ทรูเชต์ (Didier Truchet) อธิบายว่า กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมืองมีลักษณะสำคัญดังนี้ (Didier Truchet. 2003: 87-89)

1.1. กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมืองเป็นกฎหมายมหาชนเพียงสาขาเดียวที่เป็นสากลกล่าวคือเป็นกฎหมายที่จะต้องใช้ภาษากฎหมายเดียวกันสำหรับทุกรัฐในโลก

1.2. เป็นกฎหมายที่มีความสัมพันธ์ที่สำคัญและละเอียดอ่อนกับอำนาจอธิปไตยของรัฐ ในกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมืองนั้น ไม่อาจดำเนินการใดๆ ได้เลยถ้าไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของสนธิสัญญา (ซึ่งจะมีผลผูกพันก็แต่เฉพาะระหว่างรัฐภาคี ของสนธิสัญญาเท่านั้นและรัฐภาคีก็ยังตั้งข้อสงวนไว้ได้อีกด้วย) และในเรื่องของการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างรัฐ

1.3. กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมืองพัฒนาอยู่ภายในกรอบที่ปิด คือ กรอบของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในฐานะขององค์อธิปไตย โดยไม่ค่อยมีความสัมพันธ์กับกฎหมายภายในของรัฐต่างๆ

1.4. กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง ตั้งอยู่บนความสมดุลของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งทำให้รัฐต่างๆ สามารถอยู่ร่วมกันและร่วมมือกันได้เพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงปลอดภัยของประชาคมโลก

ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่า กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมืองเป็นกฎหมายมหาชนสาขาหนึ่งซึ่งว่าด้วยกฎหมายที่เกี่ยวกับสถานะและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในฐานะองค์อธิปไตยที่เท่าเทียมกัน โดยมีแนวความคิดพื้นฐานหลายประการที่เป็นหลักเดียวกันทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมืองและ

กฎหมายมหาชนภายใน เช่น แนวความคิดเรื่องรัฐอำนาจอธิปไตย ฯลฯ ข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างกฎหมายทั้งสองสาขาอยู่ที่สภาพบังคับ ซึ่งในกฎหมายมหาชนภายในนั้น รัฐแต่เพียงผู้เดียวที่ผู้ร่วมศูนย์อำนาจการบังคับตามกฎหมายเอาไว้โดยมีองค์กรของรัฐ (ตำรวจ อัยการ และศาล) เป็นผู้บังคับให้เป็นไปตามกฎหมายแต่ในกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมืองนั้นแต่ละรัฐหรือหลายรัฐร่วมกันบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยไม่มีองค์กรการที่มีอำนาจร่วมศูนย์สภาพบังคับไว้ที่เดียว (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2538: 23-24)

2. กฎหมายรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์แมกซ์ กูแน็ล (Max Gounelle) อธิบายว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญ คือ กฎเกณฑ์ทั้งหลายที่เกี่ยวกับองค์กรสูงสุดของรัฐ กฎเกณฑ์ดังกล่าวอาจจะเกี่ยวกับการจัดองค์กร การปฏิบัติงาน และอำนาจขององค์กรสูงสุดของรัฐ เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรดังกล่าว และเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหล่านั้นกับองค์กรอื่นของรัฐและพลเมือง (Max Gounelle. 1989: 9)

ศาสตราจารย์ ดิดิเยร์ ทรูเชต์ (Didier Truchet) ให้คำอธิบายเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญไว้ดังนี้ (Didier Truchet. 2003. 92-94)

1. รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่องค์อธิปไตย (กษัตริย์ ประชาชน ชาติ) ใช้ในการศึกษาใช้ในการสถาปนารัฐขึ้นมาโดยการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ที่มีผลบังคับทั้งภายในและภายนอกประเทศ
2. กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายภายในของแต่ละรัฐ ซึ่งต่างจากกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมืองที่เป็นกฎหมายสากล
3. รัฐธรรมนูญนั้นแบ่งออกเป็นรัฐธรรมนูญในทางรูปแบบคือตัวบทของรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญในทางเนื้อหา ซึ่งประกอบด้วยกฎเกณฑ์ทั้งหลายที่มีค่าทางรัฐธรรมนูญ
4. วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญมีสาระที่เป็นแกน คือ รัฐ ระบบการเมืองต่างๆ ของรัฐธรรมนูญของประเทศที่สำคัญ และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของพลเมือง

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดการจัดองค์กร การดำเนินการ และอำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย และกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยกันและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกับประชาชน (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2538: 20)

3. กฎหมายปกครอง

ศาสตราจารย์แมกซ์ กูแน็ล (Max Gounelle) อธิบายว่า กฎหมายปกครองประกอบด้วยบรรดากฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเฉพาะที่ควบคุมการดำเนินการทางปกครอง (Max Gounelle. 1989: 9)

ศาสตราจารย์ ดิดีเยร์ ทรูเชต์ (Didier Truchet) อธิบายว่า กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่ควบคุมการจัดองค์กรของหน่วยงานของรัฐและของนิติบุคคลอื่นตามกฎหมายมหาชน ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานดังกล่าวด้วยกัน และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานดังกล่าวกับบุคคลเอกชน กฎหมายปกครองแบ่งออกเป็นกฎหมายปกครองทั่วไป (ซึ่งเกี่ยวกับการจัดองค์กรทางปกครอง) การใช้อำนาจทางปกครองการจัดทำบริการสาธารณะ นิติกรรมทางปกครอง การควบคุมนิติกรรมทางปกครอง ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง กฎหมายปกครองเฉพาะด้าน (กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สินของแผ่นดิน กฎหมายผังเมืองเสรีภาพสาธารณะ)และกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Didirr Truchet. 2003: 101-103)

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่า กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่กำหนดสถานะและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองด้วยกัน และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองกับประชาชน (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2538: 20-21)

4. กฎหมายการคลัง

ศาสตราจารย์แมกซ์ กูแนล (Max Gounelle) อธิบายว่า กฎหมายการคลังหรือกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ควบคุมกิจการทางการคลังของรัฐและของนิติบุคคลอื่นตามกฎหมายมหาชนและที่เกี่ยวกับการใช้เงินสาธารณะ (Max Gounelle. 1989: 11)

ศาสตราจารย์ ดิดีเยร์ ทรูเชต์ (Didier Truchet) อธิบายว่า กฎหมายการคลังเป็นกฎหมายเกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายของรัฐและของนิติบุคคลอื่นตามกฎหมายมหาชน กฎหมายการคลังประกอบด้วยกฎหมายภาษี กฎหมายงบประมาณ และกฎหมายบัญชีสาธารณะ (Didirr Truchet. 2003: 106-109)

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่า กฎหมายการคลังเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการหารายได้ของรัฐและหน่วยงานของรัฐ (เช่น ภาษีอากร ภาษี ฯลฯ) การจัดการทรัพย์สินที่เป็นเงินตราของรัฐ (เช่น การเก็บรักษา การจัดทำบัญชี และการใช้เงินของรัฐโดยงบประมาณ) (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2538: 22-23) นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ยังอธิบายต่อว่าการศึกษากฎหมายมหาชนนั้น อาจเลือกศึกษาได้หลายวิธี วิธีแรกคือ ศึกษาโดยใช้สำนักความคิดเป็นตัวตั้ง ซึ่งไม่เหมาะสำหรับนักศึกษาทั่วไป ไปที่ที่ต้องที่ต้องการศึกษาหลักกฎหมายเพื่อนำไปใช้ วิธีที่สองคือ ศึกษาโดยใช้เรื่องเป็นตัวตั้ง ซึ่งไม่เหมาะสำหรับนักกฎหมายที่ต้องการศึกษากฎหมายเป็นหลัก และวิธีที่สามคือ ศึกษาวิวัฒนาการของปรัชญากำเนิดขึ้นอย่างไร ก่อให้เกิดทฤษฎีและหลักและหลักกฎหมายใด และมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไร ซึ่งวิธีนี้มีข้อดีหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทำให้ผู้ศึกษาเข้าใจกำเนิดของทฤษฎีและหลักกฎหมายและเข้าใจความเชื่อมโยงระหว่างศาสตร์

ทั้งหลาย แต่วิธีนี้มีข้อจำกัดที่ทำให้ไม่สามารถศึกษารายละเอียดของสำนักความคิดและรายละเอียดของแต่ละเรื่องได้ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2538: 1-3)



แผนภาพ 2 กฎหมายมหาชนตามแนวทางของฝรั่งเศส

จากแผนภาพการจำแนกกฎหมายมหาชนตามแนวทางของฝรั่งเศส ผู้เขียนอธิบายดังนี้

1. **กฎหมายระหว่างประเทศและเทศาภิบาล** (Public International Law) กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่อรัฐด้วยกัน ในการที่จะปฏิบัติต่อกันและกัน ในฐานะที่รัฐเป็นบุคคลตามกฎหมาย เช่น กล่าวถึงอำนาจอธิปไตยอาณาเขตของแต่ละรัฐ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้แทนแต่ละรัฐที่จะไปประจำประเทศต่างๆ และการทำสนธิสัญญาต่างๆ เป็นต้น

2. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ** เป็นกฎหมายสูงสุดของการปกครองประเทศ รัฐธรรมนูญเป็นแม่บทของกฎหมายทั้งหลายทั้งปวงในประเทศ ถ้ากฎหมายใดที่ขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญกฎหมายนั้นถือว่าเป็นโมฆะใช้บังคับไม่ได้ และโดยทั่วไปแล้ว รัฐธรรมนูญจะบัญญัติหลักการที่สำคัญ ๆ เกี่ยวกับการบริหารประเทศไว้ เช่น รูปของรัฐ การแบ่งอำนาจอธิปไตย สิทธิหน้าที่ของประชาชน และระเบียบแบบแผนของการปกครอง เป็นต้น

3. **กฎหมายปกครอง** กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน หรือฝ่ายปกครองกับฝ่ายปกครองด้วยกันที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของฝ่ายปกครองในการบังคับใช้ กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น(พระราชบัญญัติ-พระราชกำหนด) โดยการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง และ การกระทำทางกายภาพ และเป็นกฎหมายที่ควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้ชอบด้วยกฎหมาย

การแบ่งแยกกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน เป็นลักษณะเด่นของระบบกฎหมายแบบโรมาน-เยอรมานิก หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนมีหลายประการ เช่น

เนื้อหา วัตถุประสงค์ นิติวิธี เป็นต้น ประเทศไทยเริ่มมีการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนออกจากกฎหมายมหาชนอย่างชัดเจน หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475

ดังนั้นกฎหมายปกครองจะมีเนื้อหา 2 ส่วน คือ (บุญชู ณ ป้อมเพ็ชร. 2558: 4)

1.เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง เรียกว่า การกระทำทางปกครอง ซึ่งประกอบด้วย กฎ (กฎหมายลำดับรอง-กฎหมายของฝ่ายบริหาร) คำสั่งทางปกครอง และการกระทำทางกายภาพ

2.เป็นกฎหมายที่ควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้ชอบด้วยกฎหมาย (Principle of Legality) เพราะการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองออก กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือกระทำการทางกายภาพ จะส่งผล กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงจำเป็นจะต้องควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้ชอบด้วย กฎหมาย การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องถูกยกเลิกเพิกถอนไป ปัจจุบันองค์กรหลักที่ทำหน้าที่ควบคุม การกระทำของฝ่ายปกครอง คือ ศาลปกครอง

4. **กฎหมายการคลัง** หมายถึง กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลังของประเทศใดประเทศหนึ่งซึ่งอาจเป็นหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังและที่เป็นตัวบทกฎหมายที่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรโดยเริ่มตั้งแต่วรรณกรรม โดยอาจกล่าวได้ว่าที่มาของกฎหมายการคลังได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และกฎ ข้อบังคับต่างๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณหรือในส่วนที่เกี่ยวกับภาษีอากรหรือเรื่องอื่นๆในทางการคลัง (อรพิน ผลสุวรรณ. 2544)

ประโยชน์ของกฎหมายมหาชน

การแยกประโยชน์จะพิจารณาในแง่ของผู้ได้รับประโยชน์ว่าเป็นการได้ประโยชน์แก่บุคคลทั่วไปหรือเป็นประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งถ้าเป็นประโยชน์เฉพาะบุคคลที่กฎหมายรองรับก็จะกลายเป็นสิทธิทางมหาชนประโยชน์ของกฎหมายมหาชน ได้แก่

1. ประโยชน์มหาชนทั่วไป เป็นประโยชน์ทั่วไปแก่เอกชน เป็นการดำเนินการของรัฐเพื่อคนส่วนใหญ่ในสังคม เช่น ประโยชน์จากการการป้องกันภัยของประเทศโดยกำลังทหาร การรักษาความปลอดภัยของตำรวจ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีประโยชน์ทั่วไปในประโยชน์ทางอ้อม เช่น การคุ้มครองทางภาษี พ่อค้าหรือนักธุรกิจได้ประโยชน์จำนวนมาก โดยไม่ใช้การให้ประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่ง และไม่ก่อให้เกิดสิทธิโดยตรงแก่เอกชน

2. ประโยชน์มหาชนเฉพาะ เป็นประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งแบบเฉพาะเจาะจง มีลักษณะเป็นประโยชน์โดยตรงแก่รายตัวบุคคลๆไป เช่น การจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษา นักเรียนนักศึกษาที่ศึกษาอยู่ในระบบของ

รัฐ ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อ ทำให้ความเป็นอยู่ของประชาชนสะดวกสบาย นับว่าเป็นประโยชน์ของสาธารณะชน

ประเทศที่ใช้ศาลในระบบ common law จะไม่เห็นความสำคัญของแบ่งกฎหมายเอกชนแยกจากกฎหมายมหาชนเพราะศาล common law สามารถตัดสินได้ทุกคดี อย่างไรก็ตามในประเทศซึ่งยอมรับระบบกฎหมายมหาชน ก็ยังจำแนกประเภทของกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชนแตกต่างกัน

สาขากฎหมายที่นักกฎหมายส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันแล้วว่า เป็นกฎหมายมหาชนก็คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายปกครอง ที่หมายความรวมถึงกฎหมายการคลัง (public financial law)

บทสรุป

กล่าวโดยสรุปแล้วกฎหมายมหาชนกำหนดฐานะของบุคคลในกฎหมายมหาชน และบัญญัติวางระเบียบในเรื่องความสัมพันธ์หรือความเกี่ยวพันระหว่างบุคคลเหล่านี้ด้วยกัน หรือระหว่างบุคคลเหล่านี้กับเอกชน ส่วนกฎหมายเอกชนกำหนดฐานะของเอกชน และบัญญัติวางระเบียบในเรื่องความสัมพันธ์หรือความเกี่ยวพันระหว่างเอกชนด้วยกัน ดังนั้นกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับราษฎร ในฐานะที่รัฐเป็นฝ่ายปกครองราษฎรหรือมีฐานะเหนือราษฎร หรือ ความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีซึ่งฝ่ายหนึ่งมีฐานะสูงกว่าอีกฝ่ายหนึ่งจึงบังคับเอาได้หรือใช้อำนาจได้มากกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง นอกจากนั้นหลักเกณฑ์ของกฎหมายมหาชน เช่น หากเป็นกิจการของรัฐหรือเป็นเรื่องผลประโยชน์ส่วนรวมถือว่ก็เป็นกฎหมายมหาชน ใครเป็นผู้ทรงอำนาจเหนืออีกฝ่ายหนึ่งซึ่งหากองค์การของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ทรงอำนาจก็ถือว่ก็เป็นกฎหมายมหาชน และกฎหมายเคร่งครัดหรือไม่โดยหากเคร่งครัดทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ก็นับว่เป็นกฎหมายมหาชน

การแบ่งแยกประเภทของกฎหมายนิยมทำกันในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร สำหรับประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายไม่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้นจะไม่นิยมแบ่งแยกประเภทของกฎหมาย การแบ่งประเภทของกฎหมายจะแบ่งออกเป็นประเภทใดบ้างต้องพิจารณาจากลักษณะในการแบ่ง ซึ่งมีการแบ่งใน 3 ลักษณะใหญ่ๆ ด้วยกัน คือ แบ่งตามระบบกฎหมาย แบ่งตามลักษณะการใช้กฎหมาย และแบ่งตามเนื้อหาของกฎหมายนั่นเอง

เอกสารอ้างอิง

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2528). ความเป็นมาและปรัชญาของกฎหมายมหาชน. *วารสารกฎหมายปกครอง*, 4 (3) (ธันวาคม 2528), 483 - 570.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *กฎหมายมหาชน เล่มที่ 1 : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ*. พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ : นิติธรรม,
- บุญชู ณ ป้อมเพ็ชร. (2558). *เอกสารประกอบการสอน วิชากฎหมายปกครอง (Administrative Law)*. เชียงใหม่ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. (2527). *สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป*. กรุงเทพฯ : สารศึกษาการพิมพ์.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์, (2553). “เกณฑ์การแบ่งแยกกฎหมายมหาชนออกจากกฎหมายเอกชน การจำแนกสาขาและลักษณะทั่วไปของกฎหมายมหาชน บ่อเกิดกฎหมาย”, *เอกสารประกอบการบรรยาย หลักสูตรประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สายฝน คำเหล็ก. (2564). *กฎหมายมหาชน*. [Online] <https://sites.google.com/site/myfriendlaw/kt-hmay-mhachn>. [20 มกราคม 2564]
- หยุด แสงอุทัย ศ.ดร. (2542). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. พิมพ์ครั้งที่ 14 กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อรพิน ผลสุวรรณ. (2544). *บทสัมภาษณ์ รศ.ดร.อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 8 กันยายน 2544*. [Online] <http://www.public-law.net/publaw/printPublaw.aspx?ID=167>.
- Andre Demichel et Pierre Lalumiere. (1992). *Le Droit Public*. (“Que sais-je?”, no 1327, PUF, 6th Edition.
- Didirr Truchet. (2003). *Le Droit Public*. (“Que sais-je?”, 1^{re} edi., 2003).
- Maurice Duverger. (1977). *Elements de droit public*. (Paris : PUF, 8^e ed., 1977), p. 5.
- Max Gounelle. (1977). *Elements de droit public*. (Paris : PUF, 8^e ed., 1977), หน้า 6.
- Max Gounelle. (1989). *Introduction au droit public*. 2nd edition, Paris; Montchrestien.
- เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย. (2564). *นิติวิธีกฎหมายมหาชน มีจริงหรือไม่*: [6 ตุลาคม 2555]. [Online] <http://public-law.net/publaw/printPublaw.aspx?ID=1777> [2 มีนาคม 2565]