

หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย

วรพชร จันทร์ขันธ์¹

¹สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

Worapach Chankhanti¹

¹School of Law, Mae Fah Luang University

worapach.cha@mfu.ac.th

ชื่อหนังสือ	หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย
ผู้แต่ง	ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์
จำนวนหน้า	348 หน้า
สำนักพิมพ์	วิญญูชน
ครั้งที่พิมพ์	12
ปีพิมพ์	2566
ภาษา	ไทย



รับบทความ 3 พฤศจิกายน 2566 แก้ไขบทความ 1 ธันวาคม 2566 ตอรับบทความ 30 ธันวาคม 2566

หนังสือหลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย ของศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ พิมพ์ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2547 และพิมพ์ครั้งล่าสุดเป็นครั้งที่ 12 ในปี พ.ศ. 2566 นับเป็นเวลาเกือบสองทศวรรษที่หนังสือเล่มนี้ได้เผยแพร่วิชาความรู้พื้นฐานทางกฎหมายมหาชน โดยหนังสือเล่มนี้แบ่งเนื้อหาออกเป็นสองภาค ภาคที่หนึ่ง แนวความคิดพื้นฐานของกฎหมายรัฐธรรมนูญ กล่าวถึงแนวความคิดการเกิดรัฐโดยเน้นทฤษฎีสัญญาประชาคมของโทมัส ฮอบส์ จอห์น ล็อก และรูสโซ ซึ่งให้ความสำคัญกับเจตจำนงร่วมกันของประชาชน (หน้า 31-39) การเกิดอำนาจอธิปไตยที่มีความสัมพันธ์กับการเกิดรัฐและความเป็นนิติบุคคลของรัฐ (หน้า 46-58) ตลอดจนโครงสร้างและองค์กรทางการเมืองซึ่งแสดงถึงความเป็นรูปธรรมของรัฐผ่านกฎหมายสูงสุดคือรัฐธรรมนูญ ดังนั้น รัฐซึ่งมีสภาพเป็นนามธรรมจะไม่สามารถเป็นรูปธรรมขึ้นมาได้หากปราศจากรัฐธรรมนูญ (หน้า 75) และกล่าวถึงแนวความคิดของรัฐธรรมนูญที่แสดงให้เห็นถึงการก่อสร้างสรรค์ที่ทำให้รัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดเพราะเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการจัดระเบียบการใช้อำนาจสูงสุดคืออำนาจอธิปไตยของรัฐ (หน้า 89) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสมัยใหม่กับรัฐธรรมนูญที่เป็นการปกครองตามหลักนิติรัฐโดยทั้งผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครองต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย (หน้า 91) แนวความคิดของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ที่จะต้องมาจากความยินยอมพร้อมใจของประชาชน และแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ที่ใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นเครื่องมือในการรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การจำกัดอำนาจผู้ปกครองการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการเสริมสร้างประสิทธิภาพและเสถียรภาพให้กับรัฐบาล ซึ่งแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมมีอิทธิพลอย่างมากใน

การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (หน้า 115-118) นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ประเภทของรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญ วัฒนธรรมทางการเมืองกับรัฐธรรมนูญที่สะท้อนให้เห็นถึงรัฐธรรมนูญไทยที่มาจากอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญทั้งการปฏิวัติ รัฐประหารและการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบอุปถัมภ์ที่ทำให้รัฐธรรมนูญไทยไม่ได้เป็นสัญญาประชาคม แต่เป็นเพียงกติกาของฝ่ายผู้มีอำนาจ รัฐธรรมนูญไทยจึงเป็นเพียงกฎหมายที่แสดงถึงสัมพันธภาพเชิงอำนาจระหว่างกลุ่มอำนาจในสังคมมากกว่าจะเป็นการสร้างสัมพันธภาพเชิงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนตามที่ควรจะเป็นในระบอบประชาธิปไตย (หน้า 170) ส่วน “สิทธิมนุษยชน” กล่าวถึงแนวความคิดของสิทธิมนุษยชน โดยหลักสิทธิมนุษยชนได้รับการยอมรับในรูปแบบของกฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งเป็นการประนีประนอมของสำนักกฎหมายฝ่ายธรรมชาติและสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง โดยการนำสิทธิตามธรรมชาติของบุคคลมาเป็นสิทธิที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้ (หน้า 195) ทั้งนี้ผู้เขียนได้นำเอกสารสำคัญที่เป็นต้นแบบการรับรองสิทธิมนุษยชนทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของประเทศต่าง ๆ อาทิ คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 มาเชื่อมโยงให้เห็นถึงกระแสพัฒนาการของสิทธิมนุษยชนด้วย

ภาคที่สอง หลักพื้นฐานของกฎหมายรัฐธรรมนูญ มีสาระสำคัญต่อเนื่องมาจากภาคแรก โดยกล่าวถึงอำนาจอธิปไตย โดยเฉพาะทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ รวมทั้งความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงของทั้งสองทฤษฎีกับระบบของการมีผู้แทน อาทิ ประเด็นการเลือกตั้งเป็นสิทธิหรือหน้าที่ของประชาชน โดยทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนเห็นว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิ แต่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเห็นว่าการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ สำหรับประเทศไทยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แม้ว่ามาตรา 3 วรรคหนึ่งจะบัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย” ที่สะท้อนถึงทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน แต่มาตรา 50 บัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง” อันสะท้อนถึงการผสมผสานของทั้งสองทฤษฎีดังกล่าวได้อย่างชัดเจนส่วนเรื่อง “การแบ่งแยกอำนาจ” ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่ง โดยมองเตสกิเออได้นำเสนอแนวความคิดดังกล่าวไว้ในหนังสือ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” (L'Esprit des Lois) (หน้า 273) หลักการแบ่งแยกอำนาจมีอิทธิพลอย่างมากต่อการร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 และปรากฏในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยข้อ 16 บัญญัติว่า “สังคมใดไม่มีหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนและไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ สังคมนั้นไม่มีรัฐธรรมนูญ” นั้นหมายความว่ารัฐธรรมนูญของรัฐสมัยใหม่จะต้องบัญญัติเกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจเพื่อให้เกิดการถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยและเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สำหรับประเทศไทยได้รับเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน สะท้อนถึงการยอมรับเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อสร้างดุลยภาพแห่งอำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยของประเทศไทยมากกว่า 91 ปีแล้ว หากแต่ดุลยภาพแห่งอำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยยังไม่เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างแท้จริง โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญที่มาจากการปฏิวัติรัฐประหาร และสุดท้ายเรื่อง “กฎหมายฝ่ายบ้านเมือง” กล่าวถึงบทบาทของกฎหมายบ้านเมืองในการรับรองคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ชวนให้ตั้งคำถามว่ากฎหมายมีขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกันแน่ ซึ่งอาจหาคำตอบได้จากมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นอกจากกฎหมาย

จะต้องเป็นเจตจำนงร่วมกันของประชาชนแล้ว กฎหมายยังจะต้องมีลักษณะที่สำคัญ ได้แก่ เป็นกฎเกณฑ์ทั่วไป ไม่เฉพาะเจาะจงกรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง กฎหมายต้องกำหนดขอบเขตของสิทธิและหน้าที่บุคคล ต้องเสมอภาคกันต่อนักกฎหมาย (หน้า 299-317)

ดังที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าหนังสือ “หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย” มีเนื้อหาสาระที่สามารถปูพื้นฐานกฎหมายมหาชนที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์อย่างแยกไม่ออกของรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย อันสะท้อนให้เห็นถึงอุดมการณ์และแนวความคิดทางนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันไว้อย่างน่าสนใจ หนังสือเล่มนี้จึงเหมาะสำหรับผู้สนใจและเริ่มศึกษากฎหมายมหาชน ทุกรูปแบบ ผู้ที่ประสงค์จะได้รับความรู้พื้นฐานทางกฎหมายมหาชนที่กว้างขวางและลึกซึ้งยิ่งขึ้น ขอแนะนำให้ศึกษาเพิ่มเติมได้ในตำรา “หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน” ของศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ผู้เขียนท่านเดียวกันกับหนังสือเล่มนี้