

หลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย
กับองค์การมหาชนในประเทศไทย

สมพงษ์ แซ่ตัน
วัชระ กลิ่นสุวรรณ
ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์

หลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมายกับองค์การมหาชนในประเทศไทย Principles of Equality before the Law with Public Organization in Thailand

สมพงษ์ แซ่ตัน*

Sompong Saetan

วัชร กลินสุวรรณ**

Watchara Klinsuwan

ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์***

Professor Dr.Kriengkrai Charoenthanavat

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาสาระสำคัญและการปรับใช้หลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย ในบริบทสากลและในบริบทของประเทศไทย ซึ่งต้องพิจารณาทั้งในส่วนเนื้อหา รูปแบบ และกระบวนการ

*สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน); น.บ. มหาวิทยาลัยรามคำแหง; น.ม. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต; น.บ.ท. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา; ประกาศนียบัตรหลักสูตรกฎหมายปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ที่ได้รับการรับรองจาก ก.ศป. แล้ว) สำนักงานศาลปกครอง; ประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. E-mail: pongsae@hotmail.com

National Institute of Educational Testing Service (Public Organization); LL.B. Ramkhamhaeng University; LL.M. Dhurakij Pundit University; Barrister at Law at Thai Bar Under the Royal Patronage; Diploma in Administrative Law Administrative Courts; Certificate of Public Law, Thammasat University.

**สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน); น.บ. มหาวิทยาลัยกรุงเทพ; น.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. E-mail: watchara_klin@hotmail.com

National Institute of Educational Testing Service (Public Organization); LL.B. Bangkok University; LL.M. Chulalongkorn University.

***อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; น.บ. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; น.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; D.E.A. (Droit public) Strasbourg III University, France; Doctorat en droit (Très honorable) Strasbourg III University, France. E-mail: tham38@hotmail.com

Lecturer in Law at Faculty of Law, Chulalongkorn University; LL.B. Chulalongkorn University; LL.M. Chulalongkorn University; D.E.A. (Droit public) Strasbourg III University, France; Doctorat en droit (Très honorable) Strasbourg III University, France.

วันที่รับบทความ (received) 24 ตุลาคม 2567, วันที่แก้ไขบทความ (revised) 18 มิถุนายน 2568, วันที่ตอบรับบทความ (accepted) 3 กรกฎาคม 2568.

และขั้นตอน และศึกษาหลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมายกับองค์การมหาชนในประเทศไทย จากการศึกษาพบว่า ในบริบทสากล หลักการนี้ผู้ก่อกำเนิดกฎหมายต่อรัฐภาคีอย่างชัดเจน เป็นระบบ และเป็นรูปธรรม ส่วนในบริบทประเทศไทย ในทางหลักการก็ได้รับการรับรองผ่านกฎหมายอย่างชัดเจน เป็นระบบ และเป็นรูปธรรมเช่นเดียวกัน แต่ในทางปฏิบัติกรณีองค์การมหาชนในประเทศไทยพบว่ายังไม่มีความชัดเจน เป็นระบบ และเป็นรูปธรรมในการปฏิบัติตามหลักการนี้ เห็นได้จากกฎหมายที่ยังขาดการกำกับดูแล ซึ่งส่งผลต่อผู้บังคับใช้และผู้อยู่ใต้บังคับของกฎหมายเหล่านั้นให้ไม่ได้รับความเสมอภาคในโอกาสหรือสิทธิ อันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล รวมทั้งยังกระทบกับเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน ดังนั้น การสร้างความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนัก ในความสำคัญของหลักการ และกลไกข้างต้นให้กับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชน และให้คณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน (กพม.)ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์การมหาชน ในการเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์กลางสำหรับให้องค์การมหาชนแต่ละแห่งใช้เป็นแนวทางในการตรากฎ จะมีส่วนช่วยให้กฎที่ตราโดยองค์การมหาชนมีความเหมาะสม อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการปฏิบัติตามหลักการได้อย่างชัดเจน เป็นระบบ และเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: หลักความเสมอภาค, หลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย, องค์การมหาชน

Abstract

This article aims to study the essence and application of the principle of equality both in the international context and context of Thai legislation. Equality must be considered in the content, the pattern and the process of legislative enactment. The article aims to study the principle of equality before the law with the public organizations in Thailand. The study found that in the international context, this principle is clearly, systematically, and concretely binding on states parties. In Thailand the principle, also been clearly, systematically and concretely guaranteed through the law. However, it has been found that the case of public organizations in Thailand there is practically still no clarity, systematic and concreteness. This can be seen from the rules that still lacks supervision of compliance with the criteria until it affects those who enforce and those who are under the rule. Unequality of opportunity or rights which affects the rights and liberties from the unequal. It also affects the intention and objectives of public organizations. Therefore, understanding and awareness on the importance of the above principles and mechanisms to persons involved with public organizations. Then The Public Organization Development and Promotion Committee (PODPC) to exercise its powers and duties under the public organizations act. In making recommendations to the cabinet to establish central criteria for each public organization to use as a guideline for using the authority to enact rules. It will help the rules enacted by public organizations to be more appropriate, reflecting the principles more clearly, systematically, and concretely.

Keywords: principle of equality, principle of equality before the law, public organization

1. บทนำ

หลักความเสมอภาค (Principles of Equality) เป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์¹ โดยเฉพาะในรัฐเสรีประชาธิปไตยที่การใช้อำนาจอรัฐต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ตามหลักนิติรัฐและองค์กรใช้อำนาจมหาชนทั้งหลายจะใช้อำนาจได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนด หรือ “ไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ”² รวมทั้งการใช้อำนาจอรัฐก็ต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน ไม่ว่าอำนาจอรัฐนั้นจะปรากฏตัวในรูปแบบใด³ และยังถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งในหลายประเทศได้นำมาบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายบ้านเมืองด้วย โดยบางประเทศอาจจัดรูปแบบเป็นประเภท เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส⁴ และประเทศไทย⁵ มีการจัดแบ่งเป็นหลักการย่อย 4 ประเภท คือ 1) หลักความเสมอภาคในการเข้ารับบริการสาธารณะ⁶ 2) หลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐ 3) หลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ⁷ และ 4) หลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย เป็นต้น

กล่าวเฉพาะ “หลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย” ซึ่งอาจรับรู้กันในชื่อต่าง ๆ เช่น หลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย⁸ หลักความเสมอภาคของบุคคลภายใต้กฎหมาย⁹ ความเสมอภาคกัน

¹เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **หลักความเสมอภาค** [Online], available URL: <https://shorturl.asia/3iNKD>, 2567 (กรกฎาคม, 11).

²อรรถพล ใหญ่สว่าง, “หลักนิติธรรม,” **วารสารจตุรนิติ** 11, 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2557): 39.

³บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, **หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ** (กรุงเทพมหานคร: รายงานวิจัยเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ, 2549), หน้า 7.

⁴ภัทรดา เมฆนันทน์, “หลักความเสมอภาคกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน : ศึกษากรณีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), หน้า 77.

⁵ศูนย์ศึกษาคติปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, **หลักความเสมอภาคและการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม** (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ป.), หน้า 3.

⁶โปรดดู สมพงษ์ แซ่ตัน, วุฒิชัย กลิ่นสุวรรณ และเกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “หลักความเสมอภาคในการให้บริการสาธารณะกับองค์กรมหาชนในประเทศไทย,” **วารสารกระบวนการยุติธรรม** 17, 3 (กันยายน-ธันวาคม 2567): 165-194.

โปรดดู สมพงษ์ แซ่ตัน, วุฒิชัย กลิ่นสุวรรณ และเกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “หลักความเสมอภาคในการให้บริการสาธารณะกับองค์กรมหาชนในประเทศไทย,” **วารสารวิชาการนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ** 12, 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2567): 149-175.

⁸ภัทรดา เมฆนันทน์, **เรื่องเดิม**, หน้า 78.

⁹ศูนย์ศึกษาคติปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, **เรื่องเดิม**, หน้า 3.

ในกฎหมาย¹⁰ เป็นต้น แต่ไม่ว่าจะเรียกชื่อว่าอะไรก็พบสาระสำคัญทำนองเดียวกัน คือ เป็นการรับรองความเท่าเทียมกันในสิทธิและหน้าที่ของบุคคล เป็นเสมือนหลักประกันให้กับประชาชน เป็นการกำหนดหน้าที่ของรัฐ โดยรัฐจะตรากฎหมายหรือกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายของฝ่ายบริหาร¹¹ ที่มีลักษณะเป็นการสร้างกติกา กฎเกณฑ์ หรือเงื่อนไขให้มีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลอย่างไม่เสมอภาคไม่ได้ และจะบังคับใช้กฎหมาย/กฎ ที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลอย่างไม่เสมอภาคไม่ได้ ทั้งนี้ ต้องพิจารณาทั้งในส่วนที่เป็นเนื้อหา ส่วนที่เป็นรูปแบบ และส่วนที่เป็นกระบวนการและขั้นตอน

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 3 ฉบับ คือ ฉบับปีพุทธศักราช 2540 มาตรา 30 ฉบับปีพุทธศักราช 2550 มาตรา 30 และฉบับปีพุทธศักราช 2560 มาตรา 27¹² จะพบถ้อยคำ เช่น ... ความเสมอภาคกันในกฎหมายและการห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เป็นสิทธิควบคู่กับความเป็นมนุษย์โดยไม่อาญาความแตกต่างกันในเรื่องสัญชาติมาทำลายความเสมอภาคของบุคคลภายใต้กฎหมายแต่อย่างใด...¹³ หรือ...รัฐมีหน้าที่ขจัดอุปสรรคและส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น...¹⁴ หรือ ...บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากระบบศักดินา ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกัน...¹⁵ เป็นต้น จะพบว่า หลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมายในประเทศไทย มีความมุ่งหมายที่ชัดเจนในการเป็นหลักการเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนผ่านการบัญญัติกฎหมายและ

¹⁰คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายการมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 [Online], available URL: <https://shorturl.asia/EyD2m>, 2567 (กรกฎาคม, 19).

¹¹เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2567), หน้า 353-407.

¹²นาถะ ดวงวิชัย, **เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญ ปี 2540 – 2550 และรัฐธรรมนูญ ปี 2560** (กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560), หน้า 8–9.

¹³มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, **เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540** (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542), หน้า 93–94.

¹⁴คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรไทย, **เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550** (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), หน้า 22–23.

¹⁵คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, **ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายการมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560** (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2562), หน้า 41–42.

การบังคับใช้กฎหมาย มุ่งให้เกิดความเท่าเทียมกันของบุคคลโดยปราศจากชนชั้นหรือการเลือกปฏิบัติ ดังนั้น เมื่อหลักการดังกล่าวได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายระดับสูงสุดของประเทศไทยแล้ว จึงมีผลผูกพันต่อไปยังกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ และกฎหมายของฝ่ายบริหาร รวมทั้งฝ่ายปกครองด้วย¹⁶

สำหรับระบบองค์การมหาชนในประเทศไทย ผูกพันโดยตรงต่อหลักความเสมอภาคเบื้องต้น กฎหมายผ่านกฎหมายระดับต่าง ๆ คือ 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน...¹⁷ 2) พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดให้สามารถจัดตั้งองค์การมหาชนได้เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด¹⁸ และ 3) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่ง ที่กำหนดภารกิจบริการสาธารณะเฉพาะด้าน สังคมและวัฒนธรรม ดังนั้น กฎหมายเหล่านี้จึงแสดงให้เห็นว่า องค์การมหาชนต้องผูกพันและปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวในการจัดทำบริการสาธารณะ

นอกจากความผูกพันในทางกฎหมายแล้ว องค์การมหาชนยังผูกพันต่อหลักการนี้ผ่านระบบองค์การมหาชนในฐานะที่เป็นทางเลือกในการจัดทำบริการสาธารณะ¹⁹ ที่สามารถกำหนดกลไกต่าง ๆ ให้เอื้ออำนวยต่อการจัดทำภารกิจให้สามารถดำเนินงานได้อย่างอิสระ โดยมุ่งให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในเรื่องของการตรากฎที่ถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดทำภารกิจ และในบางครั้งกฎเหล่านี้ไปกระทบกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประกอบกับองค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกามีจำนวนมาก (37 องค์การ ณ วันที่ 19 กรกฎาคม 2567)²⁰ ซึ่งเป็นนัยว่าการมีภารกิจที่หลากหลายและมีองค์การมหาชนหลายแห่ง ก็ย่อมมีโอกาสที่กฎเหล่านั้นจะกระทบกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากขึ้นตามไปด้วย

¹⁶บุปผา อัครพิมาน, รวบบทความวิชาการ เล่ม 1 : กฎหมายปกครอง ภาคสารบัญญัติ (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ป.), หน้า 10-11.

¹⁷รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 76.

¹⁸พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 5.

¹⁹นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560), หน้า 174-175.

²⁰กพร. องค์การมหาชนและหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการ, ข้อมูลพื้นฐานองค์การมหาชน องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ตาม พ.ร.บ. 2542 [Online], available URL: <https://shorturl.asia/dvgeY>, 2567 (กรกฎาคม, 19).

ความผูกพันต่อหลักการข้างต้น ทำให้เห็นถึงความสำคัญของหลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมายกับองค์การมหาชนในประเทศไทย เพราะองค์การมหาชนต้องใช้อำนาจในการตรากฎและบังคับใช้กฎหมายได้ “หลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย” โดยกฎหมายเหล่านั้นต้องชอบด้วยเนื้อหา รูปแบบ และกระบวนการและขั้นตอน แต่เมื่อพิจารณากฎหมายขององค์การมหาชนในประเทศไทย จะพบว่ามีความแตกต่างหลากหลาย ซึ่งส่งผลกระทบต่อทั้งผู้บังคับใช้และผู้อยู่ใต้บังคับของกฎหมายเหล่านั้น เช่น กฎที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน²¹ หรือคำสั่ง/กฎเกณฑ์ ที่กระทบหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล²² เป็นต้น ความแตกต่างหลากหลายดังกล่าว หากเป็นกฎหมายที่ไม่มีคุณภาพหรือไม่มีมาตรฐาน นอกจากจะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนจนปรากฏเป็นตัวอย่างข้อพิพาทแล้ว ในอีกมุมหนึ่งยังกระทบต่อความผูกพันตามหลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย และกระทบกับการใช้อำนาจในการปฏิบัติการกิจขององค์การมหาชนด้วย²³ กระทั่งอาจส่งผลกระทบต่อเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรในลักษณะนี้ ดังนั้น บทความนี้จึงมุ่งศึกษา และวิเคราะห์การปรับใช้หลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมายกับองค์การมหาชนในประเทศไทย เพื่อชี้ให้เห็นถึงตัวอย่างสภาพปัญหาและเสนอแนะแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสมต่อไป

2. หลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมายในบริบทสากล

สำหรับหลักความเสมอภาคมีการรับรองไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในกฎหมายระหว่างประเทศ²⁴ และหลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมายก็มีการรับรองไว้อย่างชัดเจนทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ ฉะนั้น เพื่อให้เห็นถึงสาระสำคัญและการปรับใช้อย่างครอบคลุม จึงขอเสนอ ดังนี้

²¹มีตัวอย่าง เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 835/2566 ซึ่งคดีนี้ผู้ฟ้องคดีมีการกล่าวอ้างว่า องค์การมหาชนปฏิบัติการกิจโดยการจัดการทดสอบฯ และดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ แต่เกิดความผิดพลาด จนส่งผลกระทบต่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้ององค์การมหาชนต่อศาลปกครอง เป็นต้น.

²²มีตัวอย่าง เช่น คำพิพากษาศาลปกครองนครสวรรค์ ที่ บ. 5/2566 ซึ่งคดีนี้ผู้ฟ้องคดีมีการกล่าวอ้างว่า องค์การมหาชนได้ออกคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลที่มีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้ององค์การมหาชนต่อศาลปกครอง เป็นต้น.

²³องค์การมหาชนต้องจัดทำภารกิจบริการสาธารณะภายใต้หลักเกณฑ์พื้นฐานที่สำคัญ ได้แก่ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง.

²⁴เมฆยา จิระวงศ์, “แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับหลักความเสมอภาค,” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 27.

2.1 หลักความเสมอภาคเบื้องต้นในกฎหมายระหว่างประเทศ

หลักความเสมอภาคเบื้องต้นในกฎหมายปรากฏการรับรองเป็นลายลักษณ์อักษร โดยขอยกตัวอย่างการรับรองที่สำคัญ เช่น

2.1.1 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Convention Civil and Political Rights: ICCPR)²⁵ เป็นการกำหนดพันธกรณีของรัฐบาลที่ตามกฏบัตรสหประชาชาติ และเป็นหน้าที่ของบุคคลที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิทั้งด้านพลเมือง การเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งเป็นการยอมรับว่าสิ่งเหล่านี้มีรากฐานมาจากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันเป็นรากฐานของเสรีภาพ ความยุติธรรม และสันติภาพในโลก²⁶ โดยบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคเบื้องต้นในกฎหมายว่า บุคคลทั้งปวงย่อมเสมอกันตามกฎหมาย และมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันตามกฎหมายโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ²⁷

2.1.2 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights: UDHR)²⁸ เป็นการกำหนดมาตรการร่วมกันสำหรับประชาชนทั้งมวลที่มีจุดมุ่งหมายว่า ปังเจกบุคคลทุกคนและทุกส่วนของสังคมจะมุ่งมั่นส่งเสริมการเคารพสิทธิและอิสรภาพ โดยการสอน การศึกษา และดำเนินการให้มีการยอมรับและยึดถือแบบสากลอย่างมีประสิทธิภาพ²⁹ โดยบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคเบื้องต้นในกฎหมายว่า ทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ³⁰

นอกจากนี้ ปัจจุบันยังมีเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ซึ่งเป็นชุดเป้าหมายการพัฒนาระดับโลกหลังปี ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558) ที่ได้รับการรับรองจาก 193 ประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ³¹ โดยใน SDGs5 กล่าวถึงหลักความ

²⁵ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2539 และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทย เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2540.

²⁶United Nations, **International Covenant on Civil and Political Rights** [Online], available URL: <https://shorturl.asia/OdivD>, 2024 (July, 19).

²⁷International Convention Civil and Political Rights, Article 26.

²⁸เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) ที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติได้รับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยการลงคะแนนเสียง ซึ่งมีประเทศลงคะแนนเสียงสนับสนุน 48 ประเทศ รวมทั้งประเทศไทย และงดออกเสียง 8 ประเทศ โดยไม่มีประเทศใดลงคะแนนเสียงคัดค้าน.

²⁹Humanrights, **ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน Universal Declaration of Human Rights** [Online], available URL: <https://shorturl.asia/L7DYh>, 2567 (กรกฎาคม, 19).

³⁰Universal Declaration of Human Rights, Article 7.

³¹SDG MOVE, **SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS** [Online], available URL: <https://shorturl.asia/dWYjl>, 2024 (July, 19).

เสมอภาคระหว่างเพศ SDGs10 กล่าวถึงการลดความไม่เสมอภาคภายในและระหว่างประเทศ และ SDGs16 กล่าวถึงการส่งเสริมสังคมที่สงบสุข ให้ทุกคนเข้าถึงความยุติธรรมอย่างเท่าเทียมด้วย

ลักษณะข้างต้น เป็นการกำหนดหลักการที่สะท้อนเจตนารมณ์ และสาระสำคัญไว้เป็นแนวทางการดำเนินงานที่ยอมรับร่วมกันของประเทศสมาชิก นัยนี้จึงส่งผลให้รัฐภาคีมีความผูกพันต้องเคารพและต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว เช่น การบัญญัติและการบังคับใช้กฎหมาย/กฎหมายภายในของแต่ละประเทศให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว เป็นต้น กรณีประเทศไทยได้เข้าเป็นร่วมเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติใน ICCPR และรับรอง UDHR รวมทั้งเป็นสมาชิกแห่งสหประชาชาติ ดังนั้นประเทศไทยจึงมีความผูกพันให้ต้องเคารพและต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวด้วยเช่นกัน

2.2 หลักความเสมอภาคเบื้องต้นในกฎหมายภายในของต่างประเทศ

กฎหมายภายในของต่างประเทศ มีรูปแบบการรับรองที่แตกต่างกันตามระบบกฎหมายและบริบทของแต่ละประเทศ จึงขอยกตัวอย่างของประเทศในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร คือ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศในระบบกฎหมายจารีตประเพณี คือ ประเทศอังกฤษ ดังนี้

2.2.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส หลักความเสมอภาคเบื้องต้นในกฎหมายได้รับการรับรองโดยได้บัญญัติไว้ในคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 (พ.ศ. 2332) ข้อ 6 ซึ่งเป็นการกำหนดให้พลเมืองทุกคนมีสิทธิเข้าร่วมในการร่างกฎหมาย และกำหนดให้กฎหมายมีผลบังคับโดยเสมอภาคกันแก่ทุกคนไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ให้สิทธิแก่บุคคลหรือจะเป็นกรณีการลงโทษแก่บุคคล รวมทั้งกำหนดให้พลเมืองทุกคนมีความเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย ตลอดจนฐานะหรือตำแหน่งและอาชีพใด ๆ จะต้องคำนึงถึงความรู้ ความสามารถของแต่ละบุคคลโดยปราศจากการแบ่งแยกใด ๆ เว้นแต่การแบ่งแยกตามลักษณะเฉพาะตัวและความแตกต่างในความสามารถของแต่ละบุคคล³² โดยต่อมาหลักการนี้ได้รับการขยายไปยังความเสมอภาคอื่น ๆ เช่น หลักความเสมอภาคในการเสียภาษี เป็นต้น หลักการนี้มีความสัมพันธ์กับความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม และที่สำคัญหลักการนี้ยังได้ขยายไปสู่หลักการเคารพต่อกฎหมายที่ตนกำหนดขึ้นเอง (Patere Legem Quam Ipse Fecisti) ด้วย ส่งผลให้ผู้ปกครองต้องผูกพันต่อกฎเกณฑ์ที่ตนสร้างขึ้นด้วย³³ โดยอาจพิจารณาแนวทางการปรับใช้ได้จากคำวินิจฉัย เช่น 1) สภาแห่งรัฐฝรั่งเศส (Conseil d'Etat) ในคดี CE, 9 mars 1951, Société Des Concerts Du Conservatoire ได้วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานว่าการรับรองความเสมอภาคของ

³²เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, เรื่องเดิม, หน้า 626.

³³บุปผา อัครพิมาน, เรื่องเดิม, หน้า 11-12.

พลเมืองทุกคนนั้น มิใช่แต่เฉพาะความเสมอภาคภายใต้กฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น แต่พลเมืองทุกคนต้องได้รับความเสมอภาคเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครองด้วย³⁴ และ 2) สภาแห่งรัฐฝรั่งเศส (Conseil d'Etat) ในคดี Darmon, Siboun และ Bansoussan ลงวันที่ 21 มกราคม 1944 ได้วินิจฉัยเพิกถอนคำสั่งของผู้ปกครองสาธารณรัฐ ประชาธิปไตยแอลจีเรียที่ออกมาจำกัดจำนวนนักเรียนเชื้อสายยิวซึ่งจะเข้าศึกษาในระดับประถมและมัธยม โดยให้เหตุผลว่าการกระทำในลักษณะดังกล่าวจะทำได้ก็แต่โดยออกเป็นรัฐบัญญัติหรืออาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับรัฐบัญญัติเท่านั้น เมื่อไม่มีรัฐบัญญัติให้อำนาจ การกระทำของฝ่ายปกครอง จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย³⁵ เป็นต้น

รูปแบบการรับรองและแนวทางการปรับใช้ข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่าสาธารณรัฐฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับหลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย ส่งผลให้หลักการนี้เป็นเสมือนสิทธิขั้นพื้นฐานอันเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชนพลเมืองในสาธารณรัฐฝรั่งเศสว่าจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันเบื้องต้นกฎหมาย มีสิทธิเข้าร่วมร่างกฎหมาย มีหน้าที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมายที่เท่าเทียมกัน และต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติภายใต้กฎหมายที่เสมอภาคกัน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า หลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมายในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความชัดเจน เป็นระบบ และเป็นรูปธรรม

2.2.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่เรียกว่ากฎหมายพื้นฐาน (Basic Law)³⁶ โดยมีบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพแยกออกมาเป็นหลักและจัดเป็นหมวดหนึ่ง เรื่อง สิทธิขั้นพื้นฐาน (Basic Rights) มาตรา 1-19 ซึ่งในมาตรา 3 บัญญัติรับรองว่าทุกคนเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย³⁷ โดยหลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมายหรือหลักความเสมอภาคทั่วไปตามมาตรา 3(1) นี้ ต่อมาได้ขยายไปสู่หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง เช่น การบัญญัติกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการปฏิบัติอย่างเสมอภาค ซึ่งเป็นการรวบรวมความคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติให้มาอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน (General Equal Treatment Act) และเป็นผลมาจากการอนุวัติข้อกำหนดของประชาคมยุโรปมาไว้ในกฎหมายภายในของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดรูปแบบการเลือกปฏิบัติไว้ 5 ประการ คือ การเลือกปฏิบัติโดยตรงหรือปฏิบัติต่อ

³⁴ศูนย์ศึกษาชาติปกรรอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, เรื่องเดิม, หน้า 3.

³⁵บุปผา อัครพิมาน, เรื่องเดิม, หน้า 11-12.

³⁶Anke Freckmann and Thomas Wegerich, *The German Legal System* (London: Sweet & Maxwell, 1999), p. 55.

³⁷Basic Law for the Federal Republic of Germany, Article 3.

บุคคลหนึ่งอย่างไม่เป็นมิตรหรือไม่เอื้ออำนวยเมื่อเทียบกับบุคคลอื่น การเลือกปฏิบัติโดยอ้อมหรือ การกำหนดกฎเกณฑ์ที่ควรมีความเป็นกลาง แต่กลับกระทำให้บุคคลบางลักษณะกลายเป็นผู้เสียโอกาส จากกฎเกณฑ์นั้น การคุกคาม (Harassment) การคุกคามทางเพศ (Sexual Harassment) และการรวมตัวเพื่อโจมตีหรือก่อความรำคาญ (Mobbing) โดยกฎหมายฉบับแม้จะมีขอบข่ายอยู่ใน กฎหมายมหาชนแต่มีกระบวนการร้องทุกข์และการจัดการกับปัญหาที่อยู่ในขอบข่ายกฎหมายเอกชนด้วย รวมทั้งกฎหมายฉบับยังได้ก่อตั้งหน่วยงานเกี่ยวกับการจัดการเลือกปฏิบัติของสหพันธ์เพื่อเป็น หน่วยงานกลางในการให้คำแนะนำแก่ประชาชน (The Federal Anti-Discrimination Agency) ด้วย³⁸ เป็นต้น นอกจากนี้ อาจพิจารณาการปรับใช้จากคำวินิจฉัยของศาล เช่น 1) ในคดี BVerfGE 45, 376 ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า การยกเว้นการให้ความคุ้มครองโดยไม่ให้การประกันสุขภาพครอบคลุม ถึงเด็กที่อยู่ในครรภ์มารดา ซึ่งได้รับผลกระทบจากอุบัติเหตุอันเนื่องมาจากการทำงานของมารดานั้น เป็นการละเมิดเจตนารมณ์ของกฎหมาย เนื่องจากเด็กซึ่งอยู่ในครรภ์มารดาควรจะได้รับ ความคุ้มครองเป็นพิเศษ ดังนั้น การกำหนดกฎเกณฑ์ให้แตกต่างจากหลักการพื้นฐานในเรื่องนั้น ๆ จะต้อง มีเหตุผลสนับสนุนอย่างชัดเจน³⁹ และ 2) ในคดี BVerfGE 48, 327 ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า การสมรส ที่ได้กระทำระหว่างวันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 1953 (พ.ศ. 2496) ถึง 30 มิถุนายน ค.ศ. 1976 (พ.ศ. 2519) ซึ่งเป็นช่วงที่กฎหมายจำกัดมิให้ใช้ชื่อสกุลของหญิงเป็นชื่อสกุลของคู่สมรสไม่สอดคล้อง กับมาตรา 3 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่ง (BGB) มาตรา 1355 วรรคแรก กำหนดให้ใช้ชื่อสกุลของฝ่ายชายเป็นชื่อสกุลของคู่สมรส ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายขัดแย้งกับความเป็น ฝ่ายชาย จึงเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของสตรี ทำให้สตรีเสียเปรียบ⁴⁰ เป็นต้น

รูปแบบการรับรองและแนวทางการปรับใช้ข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่าสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนียอมรับหลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย มีการรับรองไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายพื้นฐาน โดยถือเป็นหลักความเสมอภาคทั่วไป และต่อมาได้มีการจัดประเภทของหลักความเสมอภาคเป็น หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องด้วย (ที่แม้จะจัดแบ่งประเภทแตกต่างจากสาธารณรัฐฝรั่งเศส แต่หากพิจารณา ในเชิงสาระสำคัญแล้ว จะพบว่าหลักการนี้มีขึ้นเพื่อมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเช่นเดียวกัน) รวมทั้งยังได้มีการรวบรวมหลักความเสมอภาคและการเลือกปฏิบัติมาบัญญัติรวมกันเป็นกฎหมาย เฉพาะด้วย ซึ่งมีสภาพบังคับทั้งในแดนของกฎหมายมหาชนและในแดนของกฎหมายเอกชน ตลอดจน มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคเป็นการเฉพาะด้วย อันเป็นการบ่งบอก ให้เห็นถึงความสำคัญและการให้ความสำคัญกับหลักการนี้ และการให้ความคุ้มครองแก่สิทธิเสรีภาพ

³⁸ ภัทรดา เมฆนันทน์, เรื่องเดิม, หน้า 92-93.

³⁹ ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, เรื่องเดิม, หน้า 37.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

ของประชาชน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า หลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมายในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีความชัดเจน เป็นระบบ และเป็นรูปธรรม

2.2.3 ประเทศอังกฤษ

พื้นฐานของระบบกฎหมายอังกฤษ คือ 1) หลักนิติธรรม (Rule of Law) ซึ่งมีสาระสำคัญว่า บุคคลทุกคนเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย บุคคลไม่ว่าจะในชนชั้นใดย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดิน (The Ordinary Law of the Land) และ 2) หลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (Supremacy of Parliament) ซึ่งมีสาระสำคัญว่ารัฐสภามีอำนาจสูงสุดในการตรากฎหมาย นอกจากนี้ เนื่องจากในประเทศอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร การพิจารณาถึงหลักการสำคัญอันถือเป็นหลักกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญจึงต้องพิจารณาจากกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ออกโดยรัฐสภา (Statute) หลักกฎหมายที่เกิดจากคำพิพากษาของศาล (Cases Laws) ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (Conventional Practice) และสนธิสัญญา (Treaties) ต่าง ๆ ดังนั้น การพิจารณาสาระสำคัญของหลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมายจึงต้องพิจารณาผ่านแหล่งที่มาดังกล่าว

โดยเฉพาะหลักนิติธรรมให้ความสำคัญกับเสรีภาพส่วนบุคคล (Individual Freedom) เมื่อเกิดข้อพิพาทและมีการนำคดีไปสู่ศาล ศาลจะพิจารณาและสร้างหลักขึ้นมาเฉพาะเรื่องตามแนวคิดเสรีนิยม ทำให้การรับรองและคุ้มครองหลักความเสมอภาคขึ้นอยู่กับพิจารณาตัดสินคดีของศาลเป็นสำคัญ ส่วนการรับรองหลักความเสมอภาคในประเทศอังกฤษนั้น อยู่ในรูปแบบของหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination) ด้วย เนื่องจากเมื่อกฎหมายไม่ได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรรับรองว่าทุกคนเสมอภาคกันแบบประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร เมื่อมีคดีมาสู่ศาล ศาลจึงจะพิจารณาว่าบุคคลได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกันหรือไม่ และหากจะมีเรื่องใดที่ต้องการคุ้มครองเฉพาะเจาะจงก็จะบัญญัติให้พิเศษในรูปแบบของกฎหมายของรัฐสภา โดยปัจจุบันมีรูปแบบการคุ้มครองหลักความเสมอภาคอีกรูปแบบหนึ่ง กล่าวคือ มีกฎหมายว่าด้วยกฎหมายความเสมอภาคเป็นการเฉพาะที่บังคับใช้ระหว่างเอกชนด้วยกันโดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับการห้ามเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่มีลักษณะบางประการในขอบเขตเรื่องที่กฎหมายคุ้มครอง เช่น การทำงาน การศึกษา และการเป็นผู้บริโภค เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีตัวอย่าง เช่น 1) ในคดี *Oppenheimer v Cattermole* ศาลได้วินิจฉัยในประเด็นแห่งคดีว่า กฎหมายที่ออกโดยรัฐบาลนาซีที่มีสาระสำคัญโดยนำคุณลักษณะทางเชื้อชาติมาพิจารณาเพื่อพรากสิทธิในทรัพย์สินโดยไม่มีการจ่ายเงินค่าชดเชยเป็นกฎหมายที่ไม่ยุติธรรม⁴¹ และ 2) การตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความเสมอภาค ค.ศ. 2010 (พ.ศ. 2553) (Equality Act 2010) เพื่อรับรองหลักความเสมอภาค⁴² เป็นต้น

⁴¹ ภัทรดา เมฆนันทน์, เรื่องเดิม, หน้า 40.

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

ลักษณะการรับรองของประเทศอังกฤษก็พอจะสะท้อนให้เห็นว่ามีการให้ความสำคัญสำคัญกับหลักความเสมอภาคผ่านหลักนิติธรรมและหลักอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐบาล และคำวินิจฉัยของศาล รวมทั้งบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะ จึงอาจกล่าวได้ว่า แม้ประเทศอังกฤษจะไม่ได้รับรองหลักความเสมอภาคเบื้องต้นจากกฎหมายไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแบบสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก็ตาม แต่ประเทศอังกฤษก็มีการรับรองและคุ้มครองประชาชนภายใต้หลักความเสมอภาคด้วยโดยถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนเช่นกัน

จากที่กล่าวมาทั้งหมด แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงความสำคัญของหลักการนี้ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายร่วมกันว่าบุคคลต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายหรือหลักเกณฑ์เดียวกัน และต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติ ส่วนรายละเอียดอาจแตกต่างกันไปบ้างตามบริบทขององค์กรหรือประเทศนั้น ๆ แต่ทั้งมวลล้วนมีผลใช้บังคับที่ชัดเจน เป็นระบบ และเป็นรูปธรรม

3. หลักความเสมอภาคเบื้องต้นจากกฎหมายในบริบทประเทศไทย

หลักความเสมอภาคในประเทศไทย อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ช่วง คือ 1) ช่วงก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เริ่มจากในสมัยสุโขทัยที่หากอิงหลักฐานทางประวัติศาสตร์ซึ่งเป็นยุคที่ผู้ปกครองรับรองความเสมอภาคให้แก่ราษฎรทุกคนที่จะได้รับความยุติธรรมในการพิจารณาคดีโดยศาล ก็อาจถือได้ว่ามี การรับรองหลักความเสมอภาคอยู่บ้าง แต่ส่วนในสมัยอยุธยาที่หากอิงหลักฐานจากกฎหมายหลาย ๆ ฉบับ ยังปรากฏความชัดเจนในการรับรองหลักความเสมอภาคไว้ในกฎหมาย ต่อมาในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (ก่อน พ.ศ. 2475) ที่หากอิงหลักฐานจากประกาศฉบับหนึ่งที่ยกเมื่อ จ.ศ. 1216 ในช่วงต้นรัชกาลที่ 4 ที่มีหลักเกณฑ์เป็นการวางบรรทัดฐานว่าทุกคนในสังคมต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบภายใต้ระบบกฎหมายเดียวกัน หากมีการกระทำผิดต้องได้รับการตรวจสอบอย่างเสมอภาคกัน จนมาในช่วงรัชกาลที่ 5 เป็นยุคสมัยที่ประเทศไทยมีการติดต่อกับต่างประเทศมากขึ้นและยังเป็นช่วงที่มีการปฏิรูปกฎหมายมากมาย และที่สำคัญเกี่ยวกับหลักความเสมอภาค คือ ในปี พ.ศ. 2448 ทรงตราพระราชบัญญัติทาสรัตนโกสินทร ศก 124 วันที่ 1 เมษายน รัตนโกสินทรศก 124 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 22 หน้า 9 (ตรงกับปี พ.ศ. 2448, ปี ค.ศ. 1905)⁴³ เพื่อให้บุคคลเริ่มมีความเท่าเทียมกันในสังคม และต่อมาในช่วงรัชกาลที่ 6 ได้ทรงขยายการศึกษาเพื่อให้ประชาชนมีโอกาสทางการศึกษาที่เพิ่มมากขึ้น⁴⁴ ก็อาจถือได้ว่ามีภาพสะท้อนหลักความเสมอภาคบ้างแล้ว แต่ก็ยังคงมีการแบ่งชนชั้นในสังคมไทยอยู่ด้วย

⁴³ราชกิจจานุเบกษา, พระราชบัญญัติทาสรัตนโกสินทร ศก 124 [Online], available URL: <https://shorturl.asia/7lvZ3>, 2567 (กรกฎาคม, 19).

⁴⁴เมษยา จิระวงศ์, เรื่องเดิม, หน้า 60-75.

และ 2) ช่วงหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา) ได้มีการรับรองหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 รับรองไว้ในมาตรา 12 โดยเป็นการรับรองหลักความเสมอภาคเบื้องต้นอย่างชัดแจ้ง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รับรองไว้ในมาตรา 27 เป็นต้น⁴⁵ ดังนั้น ปัจจุบันจึงอาจถือเอารัฐธรรมนูญเป็นเกณฑ์ในการจัดแบ่งพัฒนาการ และขอเสนอทั้งในทางหลักการที่มีการรับรองไว้ในกฎหมาย และในทางปฏิบัติที่เป็นความผูกพันตามกฎหมาย ดังนี้

3.1 หลักความเสมอภาคเบื้องต้นตามกฎหมายในทางหลักการ

ปัจจุบันประเทศไทยมีการบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคเบื้องต้นตามกฎหมายไว้อย่างชัดเจน ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 ซึ่งมีความมุ่งหมายให้ปฏิบัติต่อบุคคลอย่างเสมอภาคและห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ในหมวดสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และหมวดนี้บัญญัติขึ้นเพื่อรองรับแนวคิดที่ว่ามนุษย์ควรได้รับความคุ้มครองจากรัฐเพื่อที่จะสามารถรักษาศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ได้ โดยห้ามมิให้รัฐใช้อำนาจทางนิติบัญญัติออกกฎหมายเพื่อลดทอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือเกินจำเป็น โดยการรับรองสิทธิเสรีภาพแบ่งได้ 3 ระดับ คือ ระดับที่ 1 สิทธิเสรีภาพที่กระทบไม่ได้เลย ระดับที่ 2 สิทธิเสรีภาพที่กระทบได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด และระดับที่ 3 สิทธิเสรีภาพที่กระทบได้โดยไม่มีเงื่อนไข และยังเป็นการวางหลักการกำหนดให้อะไรที่ไม่ได้ห้ามไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสามารถทำได้และได้รับการคุ้มครองซึ่งสอดคล้องกับหลักสากลที่ปรากฏใน ICCPR คือ ต้องไม่กระทบความมั่นคงปลอดภัยของชาติ ต้องไม่กระทบความสงบเรียบร้อย และต้องไม่กระทบสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น รวมทั้งให้สามารถใช้สิทธิเสรีภาพได้ทันทีโดยไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติการมาใช้บังคับก่อน เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันในระบอบประชาธิปไตย⁴⁶ นอกจากนี้ ความมุ่งหมายสำคัญที่นำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญครั้งแรกจนมาถึงปัจจุบันก็เพื่อล้างความเชื่อเดิมเกี่ยวกับระบบการแบ่งชนชั้นด้วย⁴⁷ หลักการข้างต้น ยังได้ขยายไปสู่หลักการเคารพต่อกฎหมายที่ตนกำหนดขึ้นเอง (Patere Legem Quam Ipse Fecisti) ด้วย โดยเห็นได้จากกรณีศาลปกครองไทยได้ยอมรับเป็นหลักกฎหมายทั่วไป เช่น คดีหมายเลขแดงที่ อ.14/2545 เป็นกรณีศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด และตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุด ได้อ้างหลักกฎหมายที่ว่าฝ่ายปกครองต้องเคารพหลักเกณฑ์ที่ตนสร้างขึ้น

⁴⁵สมคิด เลิศไพฑูรย์, “หลักความเสมอภาคตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ,” วารสารสถาบันพระปกเกล้า 1, 1 (มกราคม-เมษายน 2546): 30-31.

⁴⁶คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, เรื่องเดิม, หน้า 34-35.

⁴⁷เรื่องเดียวกัน, หน้า 41-42.

ทั้ง ๆ ที่ไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรใดบัญญัติไว้⁴⁸ นอกจากนี้ยังอาจพิจารณาตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง ดังนี้ 1) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เช่น ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 30 มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 16/2545 ที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมากวินิจฉัยว่า การที่กฎหมายบัญญัติคำว่า “มีกาย...ไม่เหมาะสม...” นั้น ถือว่าไม่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ในขณะที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อยเห็นว่าถ้อยคำดังกล่าว ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 30 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง เกินขอบเขตโดยอ้างเหตุผลตามความเหมาะสมแทนความสามารถ⁴⁹ ต่อมาภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30 ได้เพิ่มถ้อยคำว่า “ความพิการ” ผู้ฟ้องคดีคนเดิมจึงได้นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลอีกครั้งปรากฏเป็นคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 15/2555⁵⁰ โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอาศัยอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการของสหประชาชาติ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30 จึงวินิจฉัยว่า กฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้นต้องมีขอบเขตที่ชัดเจนแน่นอนเพื่อให้ประชาชนทราบว่ากฎหมายดังกล่าวต้องการจำกัดสิทธิเสรีภาพเรื่องใดบ้าง และต้องสอดคล้องกับหลักแห่งความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของสังคมโดยรวมมากกว่าประโยชน์ขององค์กร ดังนั้น การกำหนดว่า “มีกายหรือจิตไม่เหมาะสม...” จึงขัดต่อสิทธิของคนพิการในการเข้าทำงานบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป... และเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งเป็นการวินิจฉัยกลับคำวินิจฉัยก่อนหน้านี้ และ 2) คำวินิจฉัยของศาลปกครอง เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.158/2550 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.194/2554 ที่มีสาระสำคัญเป็นการปรับใช้หลักความเสมอภาคเกี่ยวกับการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐในการสรรหา บรรจุ และแต่งตั้งข้าราชการ กล่าวคือ การรับสมัครเฉพาะผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรี เกียรตินิยมอย่างเดียวย่อมเป็นการ “เลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม” ต่อผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีที่ไม่ได้เกียรตินิยม เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องการศึกษาอบรมอันเป็นการขัดกับบทบัญญัติมาตรา 30 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีกทั้งยังขัดต่อหลักความเสมอภาคในโอกาสตามหลักการบริหารงานบุคคลในระบบคุณธรรมด้วย⁵¹ ตัวอย่างคำวินิจฉัยดังกล่าวแสดงให้เห็น

⁴⁸บุปผา อัครพิมาน, เรื่องเดิม, หน้า 11-12.

⁴⁹บรรเจิด สิงคะนติ, คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำพิพากษาศาลปกครอง: กรณีสิทธิในการสมัคร [Online], available URL: <https://shorturl.asia/TzKeL>, 2567 (กรกฎาคม, 15).

⁵⁰เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, เรื่องเดิม, หน้า 156.

⁵¹พิศักดิ์ เฟื่องแจ่ม, “ขอบเขตการใช้การตีความหลักความเสมอภาคของศาลปกครองไทย,” วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย 6, 2 (มิถุนายน-ธันวาคม 2557): 250-251.

พัฒนาการและการปรับใช้หลักความเสมอภาคและหลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย กล่าวคือ ในการกำหนด “เนื้อหา” ของบทบัญญัติหรือกฎต้องสอดคล้องกับสาระสำคัญที่หลักความเสมอภาคมุ่งคุ้มครองโดยต้องไม่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณาในแง่ของ “รูปแบบ” ที่ต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพ หรือเป็นการริดรอนสิทธิเสรีภาพของบุคคลจนเกินสมควรด้วย

จึงเห็นได้ว่า บริบทประเทศไทยการปรับใช้หลักการนี้ต้องพิจารณาทั้งในส่วนของเนื้อหา รูปแบบ และกระบวนการและขั้นตอน โดยใช้ในหลายกรณีทั้งในระดับกฎหมายและในระดับกฎด้วย ไม่เว้นแม้แต่เรื่องเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของบุคคล ซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรบุคคลของหน่วยงานของรัฐที่ต้องผูกพันและเคารพหลักการนี้ ดังนั้น ในทางหลักการหลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมายในประเทศไทย จึงมีความชัดเจนเป็นระบบและเป็นรูปธรรม ทำนองเดียวและสอดคล้องกับสากลแล้ว

3.2 หลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมายในทางปฏิบัติ

นอกจากในทางหลักการแล้วจำเป็นต้องพิจารณาในทางปฏิบัติด้วยว่ามีกลไกที่เอื้อต่อความมีประสิทธิภาพในการปรับใช้หลักการและการแสดงออกซึ่งการเคารพตามความผูกพันหรือไม่ โดยปัจจุบันต้องพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่และกำหนดกลไกเกี่ยวกับการตรากฎหมายไว้ เพื่อให้รัฐพึงมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น โดยรัฐต้องย้อนกลับไปดูกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้วว่าหมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนมากนักน้อยเพียงใด เพื่อจะได้ยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเหล่านั้นให้สอดคล้องกับสถานะที่เป็นจริงในปัจจุบัน โดยบัญญัติมาตรานี้ไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐเพื่อให้รัฐมีเวลาที่จะพัฒนาและปรับทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการตรากฎหมายอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยคาดหวังว่ารัฐจะตรากฎหมายแม่บทในการจัดทำร่างกฎหมายและการพิจารณากฎหมายในโอกาสอันสมควร⁵² และพิจารณาความรู้เกี่ยวกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ต้องคำนึงถึง 1) แหล่งที่มาของอำนาจในการตรากฎ 2) ขอบเขตทางเนื้อหาของกฎ และ 3) กระบวนการหรือแบบพิธี และรูปแบบของการตรากฎ⁵³ จึงเห็นได้ว่า กฎหมายของประเทศไทย ต้องมีคุณภาพและมีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ในแต่ละช่วงเวลาเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์และความมุ่งหมายของกฎหมายนั้น ๆ และไม่เป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนเกินสมควร และในกรณีการตรากฎหมายจะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสีย

⁵² คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, เรื่องเดิม, หน้า 94-97.

⁵³ ชัยภรณ์ ชะอุ่ม, “การตราขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 37-42.

หรือผู้อยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายด้วย ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าในทางปฏิบัติมีกลไกที่แสดงออกถึงการเคารพตามความผูกพันต่อหลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย ที่ต้องคำนึงทั้งในแง่ของเนื้อหา รูปแบบ และกระบวนการและขั้นตอนด้วย

สำหรับเรื่องคุณภาพของกฎหมายนั้น อาจพิจารณาจากพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562⁵⁴ ซึ่งจะกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน หลักเกณฑ์การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ และการกำหนดโทษอาญา เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว เพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป และการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชน ซึ่งเป็นการกำหนดหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการตรากฎหมายว่าต้องดำเนินการให้เป็นรูปธรรมและจะส่งผลต่อความชอบด้วยกฎหมายด้วย

ในที่นี้ ขอนำเสนอเฉพาะหลักเกณฑ์ในการจัดทำกฎหมาย ซึ่งต้องพิจารณา ดังนี้

3.2.1 หลักเกณฑ์ทางเนื้อหา⁵⁵ กล่าวคือ การตรากฎหมายต้องมีเนื้อหาที่ชัดเจนตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ในการตราภาษานั้น และต้องไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค หรือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองไว้

3.2.2 หลักเกณฑ์ทางรูปแบบ⁵⁶ กล่าวคือ การตรากฎหมายต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมายแม่บท และต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นกรณีมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพ

⁵⁴สุปรียา แก้วละเอียด, สุประวีณ์ อาสนศักดิ์ และบุญภัทร์ ชูเกียรติ, **คู่มือสำหรับการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย** (กรุงเทพมหานคร: สำนักนวัตกรรมเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า, 2564), หน้า 3-4.

⁵⁵“เนื้อหา” ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4.

⁵⁶“รูปแบบ” ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กล่าวคือ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 มาตรา 29 ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 แม้จะไม่ได้มีบทบัญญัติที่ให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม แต่ในการตีความกฎหมายหมายถึงความไปในทางมุ่งหมายให้กฎหมายมีผลบังคับใช้ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลและจำกัดอำนาจรัฐ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า รูปแบบการตราภาษจึงต้องอยู่ภายใต้หลักการของบทบัญญัตินี้ด้วย.

ไว้ด้วย ตลอดจนต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง

3.2.3 หลักเกณฑ์ทางกระบวนการและขั้นตอน⁵⁷ กล่าวคือ การตรากฎต้องกระทำโดยถูกต้อง และครบถ้วนตามกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้สำหรับเรื่องนั้น ๆ เพื่อให้เป็นเสมือนหลักประกันในคุณภาพของกฎหมายเหล่านั้น

ทั้งนี้ หากกฎหมายได้จัดทำขึ้นโดยไม่ถูกต้อง ไม่ครบถ้วน หรือไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์ทั้งสามประการข้างต้น กฎเหล่านั้นก็ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย และอาจนำไปสู่การเพิกถอนโดยศาลปกครองหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาในเรื่องนี้ได้ แต่ในทางตรงกันข้าม หากกฎหมายเหล่านั้นได้จัดทำขึ้นโดยถูกต้อง ครบถ้วน และชอบด้วยหลักเกณฑ์ทั้งสามประการ กฎนั้นย่อมชอบด้วยกฎหมายและสอดคล้องกับกลไกที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายลำดับรองที่ได้ออกแบบไว้ดังกล่าว ตลอดจนแสดงออกซึ่งนัยของการปฏิบัติตามความผูกพันและการเคารพหลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมายอย่างชัดเจนเป็นระบบและเป็นรูปธรรม อันจะสามารถใช้เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเหมาะสม

ดังนั้น ในทางปฏิบัติจึงเห็นได้ว่าประเทศไทยได้ออกแบบกลไกทางกฎหมายที่นัยหนึ่งก็เป็นการสะท้อนความผูกพันและการเคารพหลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมายแล้ว โดยปรากฏตั้งแต่ระดับรัฐธรรมนูญและเชื่อมโยงมายังกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติในรูปแบบของพระราชบัญญัติมาจนถึงกฎที่เป็นรูปแบบของหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง อันเป็นการสร้างบรรทัดฐาน (Norm)⁵⁸ ซึ่งเป็นการเคารพตามความผูกพัน และใช้เป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยใช้กฎหมายหรือกฎเป็นเครื่องมือ ซึ่งสอดคล้องกับคำกล่าวของ Jean-Baptiste Henri Lacordaire ที่ว่า “ในสังคมที่มีทั้งผู้ยิ่งใหญ่และผู้อ่อนแอ ผู้ร่ำรวยและผู้ยากไร้ ทั้งนายและบ่าว เสรีภาพย่อมนำมาซึ่งการกดขี่ข่มเหง ขณะที่กฎหมายจะนำไปสู่อิสรภาพ”⁵⁹

⁵⁷ “กระบวนการและขั้นตอน” กล่าวคือ การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การตราพระราชบัญญัติ และการตราพระราชกำหนด จะมีการกำหนดเป็น 3 วาระ คือ วาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการ วาระที่ 2 ขึ้นพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และวาระที่ 3 ขึ้นลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ นอกจากนี้ ยังมีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างฯ โดยแบ่งเป็น 1) การตรวจสอบก่อนที่กฎหมายจะใช้บังคับ และ 2) การตรวจสอบภายหลังจากที่กฎหมายใช้บังคับแล้ว.

⁵⁸ ปติวรตา บุญนำมา, “หน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563), หน้า 8-19.

⁵⁹ Mme Célia Vérot, “คุณภาพของกฎหมาย: สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขในฝรั่งเศส” การบรรยายพิเศษ ณ ห้องปรีดี พนมยงค์ ชั้น 3 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2549 ถอดความ แปลและเรียบเรียง โดย นายศุภวัฒน์ สิงห์สูงษ์ นักกฎหมายกฤษฎีกา 5 สำนักกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “วารสารกฎหมายปกครอง 25, 3 (2551): 35.

4. หลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมายกับองค์การมหาชนในประเทศไทย

จากการศึกษาหลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมายทั้งในบริบทสากล และในบริบทประเทศไทย ที่มีสาระสำคัญทำนองเดียวกัน แต่มีการปรับใช้ในหลายรูปแบบ จึงสมควรนำมาศึกษากับหน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะเฉพาะอย่างเช่นองค์การมหาชน เพราะมีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจตรากฎ และบังคับใช้กฎ โดยพิจารณาในประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

4.1 อำนาจหน้าที่และลักษณะของการตรากฎขององค์การมหาชน

องค์การมหาชนในประเทศไทย ถือว่าเป็นการจัดองค์กรในภาคมหาชนขึ้นใหม่โดยมีรูปแบบ และนิติฐานะที่แตกต่างไปจากองค์กรในภาคมหาชนเดิม⁶⁰ ได้รับการจัดตั้งและได้รับการออกแบบ ทั้งในเชิงกฎหมาย และในเชิงภารกิจ รวมทั้งในเชิงการบริหารจัดการ โดยมีแนวคิดในการจัดระบบ องค์กรของรัฐรูปแบบใหม่ ที่มุ่งจะสร้างหน่วยงานบริการสาธารณะที่นอกเหนือไปจากการจัดตั้งองค์กรในรูปแบบราชการและรัฐวิสาหกิจ แนวคิดนี้ได้เกิดขึ้นจากการยอมรับข้อจำกัดของราชการและรัฐวิสาหกิจ⁶¹ ซึ่งมีการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่เป็นเสมือนกฎหมายกลางในการวางระบบองค์กรของรัฐประเภทที่สามภายใต้โครงสร้างองค์กรภาครัฐของประเทศไทย⁶² โดยมีการกำหนดรูปแบบ วิธีการ และแนวคิด ที่บ่งบอกความชัดเจนในเจตนารมณ์ และวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชนอย่างเด่นชัด เช่น การให้ความเป็นอิสระในการดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติการกิจ และการบริหารจัดการองค์กร เป็นต้น และคาดหวังให้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานที่จัดทำภารกิจของรัฐในการบริการสาธารณะเฉพาะด้านสังคมและวัฒนธรรมให้มีประสิทธิภาพ และสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างเป็นรูปธรรม มีความชัดเจนในการปฏิบัติการตามที่กฎหมายกำหนด ให้มีความแตกต่างหน่วยงานในภาคมหาชนเดิมอย่างชัดเจน และใช้หลักการสำคัญทางกฎหมายมหาชนเป็นเครื่องมือในการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการ

⁶⁰สุรพล นิติไกรพจน์, รายงานการวิจัย เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรในภาคมหาชน: ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ, 2541), หน้า 1.

⁶¹สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.), ความรู้เกี่ยวกับองค์การมหาชน (กรุงเทพมหานคร: กลุ่มพัฒนาระบบโครงสร้างราชการ สำนักงาน ก.พ.ร., 2548), หน้า 4.

⁶²สุรพล นิติไกรพจน์, ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน (กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ., 2543), หน้า 188.

ของประเทศชาติและประชาชน⁶³ อีกทั้งองค์การมหาชนในประเทศไทยแต่ละแห่งสามารถตรากฎได้เอง โดยกำหนดเนื้อหาตามภารกิจของตน กำหนดรูปแบบ และกระบวนการและขั้นตอนได้ รวมถึงต้องใช้บังคับกฎที่ตนตราขึ้นด้วย ทั้งนี้ กฎดังกล่าวเป็นหนึ่งในเครื่องมือขององค์การมหาชนที่ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎหมายและสอดคล้องกับหลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งประกอบด้วยหลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง⁶⁴

กฎขององค์การมหาชนอาจพิจารณาได้ 2 ระดับ คือ ระดับที่ 1 กฎที่ตราโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการองค์การมหาชนสามารถพิจารณาออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับองค์การมหาชน⁶⁵ เช่น 1) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน 2) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างขององค์การมหาชนด้วย 3) การบริหารและจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินขององค์การมหาชน และ 4) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่พระราชบัญญัติองค์การมหาชนหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่งกำหนด เป็นต้น และระดับที่ 2 กฎที่ตราโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขององค์การมหาชนแต่ละแห่ง ที่ให้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการองค์การมหาชนแห่งนั้น ๆ ตามลักษณะของภารกิจ เช่น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง สทศ. ให้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการ สทศ. ในการพิจารณาออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับภารกิจของ สทศ.⁶⁶ เช่น 1) การกำหนดให้มีประกาศนียบัตร หรือหนังสือรับรองในกิจกรรมที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และขอบเขตอำนาจหน้าที่ 2) การกำหนดเครื่องหมายวิทยฐานะ และ 3) การกำหนดให้มีตราเครื่องหมาย หรือสัญลักษณ์ของสถาบัน เป็นต้น

⁶³โปรดดู วัชร กลินสุวรรณ, สมพงษ์ แซ่ตัน และเกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “เจตนารมณ์และผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชนในประเทศไทย: พัฒนาการและความเปลี่ยนแปลง,” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง 7, 1 (มกราคม 2567): 43-76.

⁶⁴วัชร กลินสุวรรณ, และอื่น ๆ, “อิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์การมหาชนในประเทศไทย,” วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน 17, 1 (มิถุนายน 2567): 99-100.

⁶⁵พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 24.

⁶⁶พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 20 มาตรา 41 มาตรา 42 และมาตรา 43.

ส่วนกฎที่องค์การมหาชนตราขึ้นอาจมีความมุ่งหมายใน 2 ลักษณะ คือ 1) กฎที่ใช้เพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับการปฏิบัติภารกิจ เช่น สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) (สทศ.) ได้ตราระเบียบสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ว่าด้วยแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการทดสอบ พ.ศ. 2557 เพื่อกำหนดเนื้อหาการจัดการทดสอบและใช้บังคับกับบุคคลที่จะเข้ารับการทดสอบตามภารกิจของ สทศ. เป็นต้น และ 2) กฎที่ใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการองค์กร เช่น สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) (สทส.) ได้ตราข้อบังคับคณะกรรมการสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2559 เพื่อกำหนดเนื้อหาในการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลภายในองค์กร และใช้บังคับกับบุคคลที่เป็นบุคลากรหรือจะเป็นบุคลากรของ สทส. เป็นต้น ลักษณะกฎข้างต้น มีผลกระทบกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน และบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชนแห่งนั้น ๆ แต่ปัจจุบันยังไม่มีการบังคับว่าองค์การมหาชนต้องนำกฎเหล่านั้นไปเผยแพร่อย่างไร หรือเพียงใด เพื่อให้สาธารณชนได้รับรู้และตรวจสอบการออกกฎดังกล่าว

นอกจากนี้ การตรากฎขององค์การมหาชนบางเรื่องยังต้องคำนึงถึงแนวทางที่มีลักษณะเป็นคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน (กพม.)⁶⁷ มีชื่อเรียกภาษาอังกฤษว่า The Public Organization Development and Promotion Committee (PODPC) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี โดยในเรื่องที่เกี่ยวกับการตรากฎขององค์การมหาชน เช่น ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดทำหลักเกณฑ์การสรรหาประธานกรรมการ และกรรมการในคณะกรรมการองค์การมหาชน⁶⁸ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการจัดทำระเบียบ/ข้อบังคับขององค์การมหาชนว่าด้วยการบริหารงานบุคคล⁶⁹ และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการจัดทำข้อบังคับขององค์การมหาชนว่าด้วยการเงิน การบัญชีและงบประมาณ⁷⁰ เป็นต้น ซึ่งแนวทางดังกล่าว ยังต้องอยู่ภายใต้หลักความเป็นอิสระขององค์การมหาชน กล่าวคือ องค์การมหาชนไม่จำเป็นต้องจัดทำกฎเหมือนกับแนวทางที่ กพม. แนะนำทั้งหมด เพราะคณะกรรมการองค์การมหาชนแต่ละแห่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะกำหนดระเบียบ/ข้อบังคับของตนเอง โดยคำนึงถึงลักษณะของภารกิจขององค์การมหาชน ดังนั้น กฎที่องค์การมหาชนแต่ละแห่งตราขึ้นจึงอาจมีความแตกต่างไปจากแนวทางนี้ได้

⁶⁷พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 5/1 และมาตรา 5/8.

⁶⁸หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ด่วนมาก ที่ นร 1208/686-723 ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2560.

⁶⁹กพร. องค์การมหาชนและหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการ, **แนวทางการจัดทำระเบียบ/ข้อบังคับขององค์การมหาชนว่าด้วยการบริหารงานบุคคล** [Online], available URL: <https://shorturl.asia/n3Lm9>, 2567 (กรกฎาคม, 15).

⁷⁰กพร. องค์การมหาชนและหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการ, **แนวทางการจัดทำข้อบังคับขององค์การมหาชนว่าด้วยการเงิน การบัญชีและงบประมาณ** [Online], available URL: <https://shorturl.asia/b48xy>, 2567 (กรกฎาคม, 15).

จากลักษณะและกลไกในการตราฎขององค์การมหาชนข้างต้น จะเห็นได้ว่า องค์การมหาชนในประเทศไทยได้รับการออกแบบให้มีความเป็นอิสระ⁷¹ โดยเฉพาะในการตราฎที่มีความเป็นอิสระทั้งในเชิงรูปแบบ เนื้อหา และกระบวนการและขั้นตอน ซึ่งมุ่งหมายไปที่ผลสัมฤทธิ์ในการจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ แต่ต้องควบคู่ไปกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการตราฎขององค์การมหาชน

แม้ว่ากฎหมายจะออกแบบให้มีความเป็นอิสระ มีการกำหนดกรอบภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะด้านสังคมและวัฒนธรรม และมีแนวทางการตราฎสำหรับการปฏิบัติการกิจและการบริหารจัดการองค์กรแล้ว แต่หากพิจารณาการใช้ความเป็นอิสระในการตราฎทั้งในเชิงการกำหนดเนื้อหา รูปแบบ และกระบวนการและขั้นตอน จะพบปัญหาการใช้อำนาจขององค์การมหาชนที่ยังไม่มีความชัดเจน เป็นระบบ และเป็นรูปธรรม จนส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่อยู่ภายใต้กฎหมายนั้น โดยขอยกตัวอย่างบางประเด็นเพื่อชี้ให้เห็นถึงลักษณะของสภาพปัญหา ดังนี้

4.2.1 ปัญหาคุณภาพและมาตรฐานของฎ

สำหรับการตราฎของหน่วยงานของรัฐโดยทั่วไปที่มีใช้องค์การมหาชน หากพิจารณาในเชิงรูปแบบ เนื้อหา และกระบวนการและขั้นตอน จะพบว่า มีกลไกที่ใช้ในการกำกับ ควบคุม และตรวจสอบให้กฎหมายเหล่านั้นมีความเหมาะสม เช่น การประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย⁷² และการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมาย⁷³ เป็นต้น ซึ่งหากดำเนินการตามกรอบที่กำหนดไว้ ย่อมเป็นหลักประกันว่าจะมีกลไกในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายที่มีความรอบคอบในลักษณะของมาตรฐานขั้นต่ำที่จะทำให้ผู้บังคับใช้และผู้อยู่ใต้บังคับของฎเหล่านั้นได้รับความเป็นธรรมและมีหลักประกันสิทธิเสรีภาพให้กับประชาชนได้ตามสมควร

แต่กรณีขององค์การมหาชน กลไกข้างต้นมิได้ถูกบังคับใช้กับองค์การมหาชนอย่างเคร่งครัด หากแต่อาจถูกนำมาใช้เป็นแนวทางบ้างในบางกรณี เนื่องจากพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้อำนาจแก่องค์การมหาชนในการตราฎได้เองในลักษณะเบ็ดเสร็จภายในองค์กร และแม้จะมีคำแนะนำเป็นแนวทางจาก กพม. ในการตราฎที่สำคัญบางเรื่อง เช่น การเงินการงบประมาณ

⁷¹วิษระ กลิ่นสุวรรณ, สมพงษ์ แซ่ตัน และเกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “ปัญหาความเป็นอิสระขององค์การมหาชนในประเทศไทย,” วารสารนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ 7, 2 (กรกฎาคม 2566): 20-22.

⁷²คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, แนวทาง คู่มือ และกฎกระทรวงเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ [Online], available URL: <https://shorturl.asia/N9fc4>, 2567 (กรกฎาคม, 17).

⁷³ระบบกลางทางกฎหมาย, โครงการรับฟัง [Online], available URL: <https://shorturl.asia/7z8Gi>, 2567 (กรกฎาคม, 17).

การบริหารทรัพยากรบุคคล เป็นต้น และมีแนวทางการควบคุมดูแลโดยคณะกรรมการองค์การมหาชน แล้วก็ตาม แต่องค์การมหาชนก็ยังสามารถตรากฎได้ตามลักษณะเฉพาะขององค์การมหาชนเอง ส่งผลให้กฎขององค์การมหาชนมีความแตกต่างหลากหลาย โดยอาจแบ่งได้ 4 กรณี คือ 1) กรณีที่องค์การมหาชนนำรูปแบบ เนื้อหา และกระบวนการ และขั้นตอนที่ใช้ในหน่วยงานของรัฐโดยทั่วไปมาอนุโลมใช้เป็นอย่างเต็มรูปแบบ (ทำเหมือนส่วนราชการ) 2) กรณีที่องค์การมหาชนนำแนวทางที่ กพม. กำหนดมาใช้ทั้งหมด (ลอกมาทั้งหมด) 3) กรณีที่องค์การมหาชนนำแนวทางที่ กพม. กำหนดมาปรับปรุงแก้ไข (แก้ไขบางส่วน) และ 4) กรณีที่องค์การมหาชนกำหนดรูปแบบ เนื้อหา และกระบวนการ และขั้นตอนขึ้นเองทั้งหมด (ทำเองทั้งหมด) ซึ่งความแตกต่างของทั้งสี่กรณีข้างต้นองค์การมหาชนสามารถใช้อำนาจในการเลือกแบบกรณีใดก็ได้ภายใต้บริบทของภารกิจและความชอบด้วยกฎหมาย และสามารถปรับปรุง เปลี่ยนแปลงเองเมื่อใดก็ได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากองค์กร หรือคณะบุคคล หรือหน่วยงานภายนอกองค์กร แต่ผลจากการเลือกในแต่ละกรณีกลับมีผลกระทบกับคุณภาพ และมาตรฐานของกฎ รวมทั้งสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งสิ้น

ในที่นี้ เพื่อให้เห็นสภาพของปัญหาดังกล่าว ขอยกตัวอย่างการออกกฎเกี่ยวกับการบริหารจัดการองค์กรในส่วนของการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยเฉพาะการสรรหาและการคัดเลือก ผู้ปฏิบัติงานขององค์การมหาชน ซึ่งหลักเกณฑ์พื้นฐานในเรื่องนี้จำเป็นต้องพิจารณาจาก 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 258 ข (4) ที่กำหนดให้ “...การบริหารงานบุคคลภาครัฐเพื่อมุ่งให้ผู้มีความรู้ ความสามารถอย่างแท้จริงเข้ามาทำงานในหน่วยงานของรัฐ...” 2) หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การมหาชน ที่ควรประกอบด้วย หลักการตอบสนอง หลักประสิทธิภาพ หลักประสิทธิภาพ/คุ้มค่า หลักความเสมอภาค หลักมุ่งเน้นฉันทามติ หลักการตรวจสอบได้/มีภาระรับผิดชอบ หลักเปิดเผย/โปร่งใส หลักการกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วม และหลักนิติธรรม⁷⁴ 3) ประมวลจริยธรรมสำหรับกรรมการ ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ และผู้ปฏิบัติงานขององค์การมหาชน ที่กำหนดไว้ว่า “ข้อ 3 ...(6) ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ ด้วยการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม เสมอภาค เท่าเทียม...”⁷⁵ และ 4) แนวทางการร่างระเบียบ/ข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ของ กพม. ที่กำหนดไว้ใน “หมวด .. การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง และ

⁷⁴วชิระ กลินสุวรรณ, สมพงษ์ แซ่ตัน และเกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “การพัฒนากฎหมายองค์การมหาชน ภายใต้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี,” วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน 16, 2 (ธันวาคม 2566): 49-50.

⁷⁵กพร. องค์การมหาชนและหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการ, การส่งเสริมจริยธรรมสำหรับองค์การมหาชน [Online], available URL: <https://shorturl.asia/ZVfk9>, 2567 (ตุลาคม, 24).

การประเมินผลการปฏิบัติ” โดยระบุว่า “...หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง... ให้มีความชัดเจน เป็นธรรม และตรวจสอบได้ ...การรับสมัครบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม...”⁷⁶

จากหลักเกณฑ์พื้นฐานข้างต้น จะปรากฏถ้อยคำสำคัญว่า “...ความชัดเจน เป็นธรรม ตรวจสอบได้...ต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม...” อันเป็นการสะท้อนถึงความสำคัญของหลักการทางกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะหลักความเสมอภาค ที่มีหลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมายเป็นหลักการย่อย และยังเป็นหลักการสำคัญในหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี⁷⁷ แต่หากพิจารณาสภาพของกฎที่องค์กรมหาชนเลือกนำมาดำเนินการดังตัวอย่างต่อไปนี้⁷⁸

ตัวอย่างที่ 1 องค์กรมหาชน ก. มีการตราระเบียบคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ว่าด้วยการสรรหาและการคัดเลือกการบรรจุการแต่งตั้งการประเมินผลการปฏิบัติงาน การจ้างสัญญาจ้าง และการต่อสัญญาจ้างผู้ปฏิบัติงาน พ.ศ. 2562 ซึ่ง ข้อ 6 กำหนดว่า

“ข้อ 6 การสรรหาและการคัดเลือกเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ปฏิบัติของสถาบัน สามารถดำเนินการได้ 2 วิธี

(1) การเชื้อเชิญ ให้ใช้กับการได้มาซึ่งผู้ปฏิบัติงานกลุ่มบริหารหรือเทียบเท่า กลุ่มวิชาการ กลุ่มปฏิบัติการวิชาชีพ และกลุ่มปฏิบัติการทั่วไป

(2) การรับสมัคร ให้ใช้กับการได้มาซึ่งเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง กลุ่มบริหาร กลุ่มวิชาการ กลุ่มปฏิบัติการวิชาชีพ และกลุ่มปฏิบัติการทั่วไป”

ตัวอย่างที่ 2 องค์กรมหาชน ข. มีการตราระเบียบองค์กรมหาชน ข. ว่าด้วยหลักเกณฑ์การสรรหาและการคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การทดลองการปฏิบัติงาน การเลื่อนระดับค่างาน การเลื่อนตำแหน่ง การเปลี่ยนตำแหน่ง การย้ายฝ่ายและการประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2566 ซึ่ง ข้อ 7 กำหนดว่า

“ข้อ 7 การสรรหาและการคัดเลือกเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ปฏิบัติงานของหอภาพยนตร์ สามารถดำเนินการได้ 2 วิธี

⁷⁶กพร. องค์กรมหาชนและหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการ, แนวทางการจัดทำระเบียบ/ข้อบังคับขององค์กรมหาชนว่าด้วยการบริหารงานบุคคล [Online], available URL: <https://shorturl.asia/n3Lm9>, 2567 (ตุลาคม, 24).

⁷⁷ปธาน สุวรรณมงคล, การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2558), หน้า 8-9.

⁷⁸เนื่องจากไม่ใช่ข้อพิพาทและยังไม่มีข้อยุติเป็นคำพิพากษา จึงขอยกตัวอย่างโดยใช้นามสมมติขององค์กรมหาชน.

(1) การเชื่อเชิญให้ใช้กับการได้มาซึ่งผู้ปฏิบัติงานสายงานบริหารหรือเทียบเท่า สายงานวิชาการหรือสายงานปฏิบัติการวิชาชีพ ระดับค่างานเจ็ดขึ้นไป ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาปฏิบัติงานของหอภาพยนตร์เป็นการชั่วคราวตามมาตรา 33 ของพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งหอภาพยนตร์

(2) การรับสมัคร ให้ใช้กับการได้มาซึ่งเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง สายงานบริหาร สายงาน วิชาการ สายงานปฏิบัติการวิชาชีพ และสายงานปฏิบัติการทั่วไป”

ทั้งสองตัวอย่างข้างต้น หากพิจารณาในเชิงเนื้อหาที่แม้จะมีหลักเกณฑ์พื้นฐาน กำกับองค์การมหาชนอยู่แล้วก็ตาม แต่องค์การมหาชนก็ยังสามารถเลือกกำหนดเนื้อหาที่เห็นว่าเหมาะสม กับองค์การมหาชนแห่งนั้นได้เอง กล่าวคือ กำหนดให้มีวิธีการสรรหาและการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน 2 วิธีการ คือ การเชื่อเชิญและการรับสมัคร และในเชิงรูปแบบก็จะได้เห็นว่าองค์การมหาชนสามารถ เลือกกำหนดรูปแบบของกฎนั้นได้เอง (ข้อบังคับ/ระเบียบ/ประกาศ/ฯลฯ) หรือแม้กระทั่งในเชิงกระบวนการ และขั้นตอนก็ยังเอื้อให้องค์การมหาชนสามารถใช้ความเป็นอิสระในการเลือกกำหนดขั้นตอนและ วิธีการจัดทำ รวมถึงวิธีการตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานของกฎเหล่านั้นได้เอง ซึ่งผู้เขียนมีข้อ สังเกตว่าในเชิงเนื้อหาโดยเฉพาะวิธีการเชื่อเชิญ อาจเป็นวิธีการที่ปิดกั้นโอกาสของบุคคลทั่วไป และ ไม่เป็นการเปิดโอกาสอย่างกว้างขวางให้บุคคลที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์เดียวกันสามารถแข่งขัน กันได้อย่างเป็นธรรม รวมทั้งยังมีลักษณะของการเปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจขององค์การมหาชนสามารถ เลือกใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง ไม่มีขอบเขต ทั้งในส่วนของการเลือกวิธีการสรรหา และในส่วนของการ คัดเลือกบุคคล อย่างไรก็ตาม หากจำเป็นต้องใช้วิธีการเชื่อเชิญต้องสามารถแสดง หรืออธิบาย หรือพิสูจน์ หรือให้เหตุผลได้ว่าไม่มีวิธีอื่นใดที่เหมาะสมไปกว่านี้แล้ว⁷⁹ (มิใช่กรณี เช่น เปิดรับสมัคร แล้วไม่มีผู้ใดสมัคร หรือมีเหตุผลแฝงอื่น ๆ เป็นต้น) และในส่วนของการบวนการและขั้นตอนก็เป็น เรื่องภายในองค์กรที่มีได้บังคับให้ต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน และยังไม่มีการกำกับตรวจสอบกระบวนการ หรือขั้นตอนการจัดทำกฎเหล่านั้นอย่างมีมาตรฐานขั้นต่ำก่อนบังคับใช้ เพื่อที่จะเป็นหลักประกันได้ว่า จะได้กฎที่มีคุณภาพและมาตรฐานขั้นต่ำที่เหมาะสม

กล่าวโดยสรุป ลักษณะของตัวอย่างที่ยกมาข้างต้น ชี้ให้เห็นสภาพปัญหาที่เกิด จากการใช้อำนาจขององค์การมหาชนที่ยังอาจขาดการให้ความสำคัญต่อหลักความเสมอภาคเบื้องต้น กฎหมายในระบบองค์การมหาชน และยังชี้ให้เห็นว่ากฎที่ตราโดยองค์การมหาชนมีความหลากหลาย จนอาจกระทบต่อคุณภาพและมาตรฐานของกฎเหล่านั้น ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคได้ ดังนั้น หากมีการกำกับดูแลการใช้อำนาจในการตรากฎขององค์การมหาชนที่ชัดเจน จนสามารถใช้เป็น

⁷⁹อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า การให้เหตุผลความจำเป็นที่ต้องใช้วิธีการเชื่อเชิญ ในด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ อาจยากต่อการแสดงถึงความชัดเจนในการให้เหตุผลมากกว่าในด้านวิทยาศาสตร์.

หลักประกันความมีคุณภาพและมาตรฐานของกฎ จะช่วยให้กฎมีเนื้อหาที่ไม่ขัดต่อสาระสำคัญของหลักความเสมอภาค และมีรูปแบบที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายแม่บท ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งมีกระบวนการและขั้นตอนที่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเสมือนหลักประกันให้กับประชาชน หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า “คุณภาพและมาตรฐานของกฎขององค์การมหาชน สามารถสะท้อนถึงการเคารพหลักความเสมอภาคได้”

4.2.2 ปัญหาสภาพบังคับของกฎ

จากลักษณะของกฎในระบบองค์การมหาชนที่มีความหลากหลาย และสามารถบังคับใช้และผูกพันกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์การมหาชนได้ทันที นัยหนึ่งแสดงให้เห็นว่า องค์การมหาชนมีความคล่องตัว และมีความเป็นอิสระตามลักษณะเฉพาะขององค์การมหาชนในการใช้อำนาจเพื่อปฏิบัติการกิจบริการสาธารณะ แต่อีกนัยหนึ่งก็แสดงให้เห็นว่า หากความหลากหลายก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคก็ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อนิติเสรีภาพของประชาชนได้ทันทีเช่นเดียวกัน ดังตัวอย่างใน 4.2.1 ที่กฎขององค์การมหาชนที่ตราขึ้นในการคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง และการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การมหาชน อาจมีลักษณะที่จะก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคเบื้องต้นหากกฎหมายที่จะได้ความเป็นธรรมเท่าเทียมกันในโอกาสเข้าทำงานในองค์การมหาชนโดยเฉพาะ การกำหนดวิธีการเชื้อเชิญ และตราใบใดที่ยังไม่มีการฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนกฎ หรือองค์การมหาชนแห่งนั้นยังไม่แก้ไข หรือยกเลิกกฎดังกล่าว เมื่อนำกฎไปบังคับใช้ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อไปยังผู้บังคับใช้และผู้อยู่ใต้บังคับให้ได้รับความไม่เป็นธรรมด้วย นอกจากนี้ หากพิจารณาลักษณะเฉพาะขององค์การมหาชนที่ต้องการให้เป็นหน่วยงานจัดทำบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพควบคู่ไปกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ก็อาจถือได้ว่าผลจากเรื่องดังกล่าวที่อาจขัดต่อหลักความเสมอภาคเบื้องต้นหากกฎหมายนี้ จะส่งผลกระทบทั้งกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เกี่ยวข้องโดยตรง และยังส่งผลกระทบกับเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ด้วย

ดังนั้น ตัวอย่างลักษณะสภาพบังคับของกฎดังกล่าว จึงเป็นการย้ำเตือนอีกทางหนึ่งให้เห็นว่ากฎที่ตราโดยองค์การมหาชนมีความสำคัญต่อภารกิจขององค์กรและสิทธิเสรีภาพของบุคคล ซึ่งหากปราศจากกลไกการกำกับดูแลที่เหมาะสมย่อมส่งผลกระทบต่อปัจเจกบุคคลและเจตนารมณ์ขององค์การมหาชนด้วย

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

หลักความเสมอภาคเบื้องต้นนักกฎหมาย เป็นหลักการย่อยของหลักความเสมอภาค มีสาระสำคัญเป็นการรับรองว่าบุคคลย่อมต้องมีความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยหลักการนี้ได้รับการยอมรับทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศและในกฎหมายภายในของต่างประเทศทั้งในระบบซีวิลลอว์ และระบบคอมมอนลอว์ โดยต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ทั้งในส่วนที่เป็นเนื้อหา รูปแบบ และกระบวนการและขั้นตอน ซึ่งประเทศไทยมีการบัญญัติรับรองหลักการนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมีแนวทางการจัดแบ่งประเภทของหลักการไว้ รวมทั้งมีการกำหนดกลไกเชิงกฎหมายให้ต้องผูกพันตามกฎหมายในระดับต่าง ๆ ส่วนองค์การมหาชนในประเทศไทย เป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ มีภารกิจเพื่อจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน โดยคาดหวังประสิทธิภาพในการดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการอย่างเสมอภาค มีความต่อเนื่อง และมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสภาพสังคม มีเจตนารมณ์ในการจัดตั้งที่ชัดเจน คือ ต้องการหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพควบคู่ไปกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะความมีอิสระในการตรากฎ เมื่อศึกษาหลักความเสมอภาคเบื้องต้นนักกฎหมายกับองค์การมหาชนในประเทศไทย พบว่า ในทางหลักการองค์การมหาชนผูกพันต่อหลักความเสมอภาคเบื้องต้นนักกฎหมายอย่างเป็นระบบแล้ว แต่ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการตรากฎยังขาดกลไกการกำกับดูแล ส่งผลให้กฎขององค์การมหาชนยังอาจไม่เหมาะสมทั้งในส่วนของเนื้อหา รูปแบบ และกระบวนการและขั้นตอน จนอาจส่งผลต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเจตนารมณ์ในการจัดตั้งองค์การมหาชน

5.2 ข้อเสนอแนะ

ให้ กพม.ใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 5/8 ดังนี้

1) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดแนวทางที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและพัฒนาองค์การมหาชน คือ (1) ให้มีการจัดทำกลไกสำหรับการกำกับดูแลและตรวจสอบคุณภาพของกฎขององค์การมหาชน และมีการประเมินผลการบังคับใช้กฎ และ (2) ให้มีการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนักให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชน เพื่อให้เห็นถึงความสำคัญของหลักความเสมอภาคเบื้องต้นนักกฎหมายกับองค์การมหาชนในประเทศไทย

2) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์กลางเกี่ยวกับการกำกับดูแลการตรากฎขององค์การมหาชน โดยอย่างน้อยต้องประกอบไปด้วย (1) กำหนดให้ต้องจัดทำเหตุผลความจำเป็นของกฎทุกฉบับเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อเป็นหลักประกันในเชิงเนื้อหา (2) กำหนดเกี่ยวกับ

วิธีการกำกับตรวจสอบรูปแบบของกฎให้สอดคล้องกับที่กฎหมายกำหนด เพื่อเป็นหลักประกันในเชิงรูปแบบ (3) กำหนดเกี่ยวกับการเผยแพร่ เช่น การนำกฎไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้น เพื่อเป็นหลักประกันในเชิงกระบวนการและขั้นตอน และ (4) กำหนดกรอบระยะเวลาในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎที่องค์การมหาชนขึ้นทุกฉบับ และต้องรายงานผลการดำเนินการในเรื่องนี้ต่อ กพม. อันเป็นการกำกับดูแลเกี่ยวกับกฎขององค์การมหาชน

บรรณานุกรม

- กพร. องค์การมหาชนและหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการ. การส่งเสริมจริยธรรมสำหรับ
องค์การมหาชน [Online]. Available URL: <https://shorturl.asia/ZVfk9>, 2567 (ตุลาคม, 24).
- _____. ข้อมูลพื้นฐานขององค์การมหาชน องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ตาม พ.ร.บ.
2542 [Online]. Available URL: <https://shorturl.asia/dvgeY>, 2567 (กรกฎาคม, 19).
- _____. แนวทางการจัดทำระเบียบ/ข้อบังคับขององค์การมหาชนว่าด้วยการบริหารงานบุคคล
[Online]. Available URL: <https://shorturl.asia/n3Lm9>, 2567 (กรกฎาคม, 15).
- _____. แนวทางการจัดทำข้อบังคับขององค์การมหาชนว่าด้วยการเงิน การบัญชีและงบประมาณ
[Online]. Available URL: <https://shorturl.asia/b48xy>, 2567 (กรกฎาคม, 15).
- กองกิจการองค์การมหาชนและหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่น สำนักงาน ก.พร. แนวทางการควบคุมดูแล
กิจการของคณะกรรมการองค์การมหาชน. กรุงเทพมหานคร: บริษัท วิชั่น พรินท์ แอนด์
มีเดีย จำกัด, 2561.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักความเสมอภาค [Online]. Available URL: <https://shorturl.asia/3iNKD>, 2567 (กรกฎาคม, 11).
- _____. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2567.
- คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. แนวทาง คู่มือ และกฎกระทรวง
เกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ [Online]. Available URL: <https://shorturl.asia/N9fc4>,
2567 (กรกฎาคม, 17).
- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายการมาตราของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภา
ผู้แทนราษฎร, 2562.
- _____. ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายการมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560 [Online]. Available URL: <https://shorturl.asia/EyD2m>, 2567
(กรกฎาคม, 19).
- คณะกรรมการการวิสามัญบัญญัติกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่าง
รัฐธรรมนูญ. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กรุงเทพมหานคร:
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.
- ธัชภรณ์ ชะอุ่ม. “การตรากฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2540.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

- นาถะ ดวงวิชัย. **เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญ ปี 2540 – 2550 และรัฐธรรมนูญ ปี 2560**. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. **คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำพิพากษาศาลปกครอง : กรณีสิทธิในการสมัคร** [Online]. Available URL: <https://shorturl.asia/TzKeL>, 2567 (กรกฎาคม, 15).
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. **หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร: รายงานการวิจัยเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ, 2549.
- บุปผา อัครพิมาน. **รวบบทความวิชาการ เล่ม 1 : กฎหมายปกครอง ภาควิชาการนิติศาสตร์**. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ป.
- ปธาน สุวรรณมงคล. **การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2558.
- พิศักดิ์ เพ็งแจ่ม. “ขอบเขตการใช้การตีความหลักความเสมอภาคของศาลปกครองไทย.” **วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย** 6, 2 (มิถุนายน-ธันวาคม 2557): 250–251.
- ภัทรดา เมฆานันท์. “หลักความเสมอภาคกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน : ศึกษากรณี คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.” **วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**, 2557.
- มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. **เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542.
- เมษยา จิระวงศ์. “แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับหลักความเสมอภาค.” **วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**, 2549.
- ระบบกลางทางกฎหมาย. **โครงการรับฟัง** [Online]. Available URL: <https://shorturl.asia/7z8Gi>, 2567 (กรกฎาคม, 17).
- ราชกิจจานุเบกษา. **พระราชบัญญัติทนายรธนโกสินทร ศก 124** [Online]. Available URL: <https://shorturl.asia/7lvZ3>, 2567 (กรกฎาคม, 19).
- วราภรณ์ปิยะมงคลวงศ์. “การมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร.” **วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**, 2531.
- วัชร กสินสุวรรณ. สมพงษ์ แซ่ตัน และเกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. “การพัฒนากฎหมายองค์การมหาชนภายใต้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี.” **วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน** 16, 2 (ธันวาคม 2566): 49-50.

- _____. “เจตนาธรรมณ์และผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชนในประเทศไทย: พัฒนาการและความเปลี่ยนแปลง.” **วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง** 7, 1 (มกราคม 2567): 71.
- _____. “ปัญหาความเป็นอิสระขององค์การมหาชนในประเทศไทย.” **วารสารนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่** 7, 2 (กรกฎาคม 2566): 20-22.
- และอื่น ๆ. “อิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์การมหาชนในประเทศไทย.” **วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน** 17, 1 (มิถุนายน 2567): 99-100.
- ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. **หลักความเสมอภาคและการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม**. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ป.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. “หลักความเสมอภาคตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.” **วารสารสถาบันพระปกเกล้า**, 1, 1 (มกราคม-เมษายน 2546): 30-31.
- สุรพล นิติไกรพจน์. รายงานการวิจัย เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดองค์กรในภาคมหาชน: ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2541.
- _____. **ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรมหาชน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ., 2543.
- สุปรียา แก้วละเอียด. สุประวีณ์ อาสนศักดิ์ และบุญฤทธิ์ ชูเกียรติ. **คู่มือสำหรับการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักนวัตกรรมการเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า, 2564.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.). **ความรู้เกี่ยวกับองค์การมหาชน**. กรุงเทพมหานคร: กลุ่มพัฒนาระบบโครงสร้างราชการ สำนักงาน ก.พ.ร., 2548.
- อรรถพล ใหญ่สว่าง. “หลักนิติธรรม.” **วารสารจุลนิติ** 11, 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2557): 39.
- Freckmann, Anke and Thomas Wegerich. **The German Legal System**. London: Sweet & Maxwell, 1999.
- Humanrights. **ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน Universal Declaration of Human Rights** [Online]. Available URL: <https://shorturl.asia/l7DYh>, 2567 (กรกฎาคม, 19).
- Mme Célia Vérot. “คุณภาพของกฎหมาย: สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขในฝรั่งเศส” การบรรยายพิเศษ ณ ห้องปรีดี พนมยงค์ ชั้น 3 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2549 ถอดความ แปลและเรียบเรียง โดย นายสุภาวัฒน์ สิงห์สูงษ์ นักกฎหมายกฤษฎีกา 5 สำนักกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.” **วารสารกฎหมายปกครอง** 25, 3 (2551): 35.

SDG MOVE. **SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS** [Online]. Available URL: <https://shorturl.asia/dWYjl>, 2024 (July, 19).

United Nations. **International Covenant on Civil and Political Rights** [Online], Available URL: <https://shorturl.asia/OdivD>, 2024 (July, 19).