

หลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะกับองค์การมหาชนในประเทศไทย

Principle of Equality in Bearing Public Burdens on
Public Organization in Thailand

สมพงษ์ แซ่ตัน¹ วัชร กลินสุวรรณ² และเกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์³
Sompong Saetan¹, Watchara Klinsuwan², and Kriengkrai Charoenthanavat³

Received: Aug 14, 2024 Revised: Oct 19, 2024 Accepted: Oct 29, 2024

¹⁻² สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) 128 อาคารพญาไทพลาซ่า ชั้น 36 แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร 10400

¹⁻² National Institute of Educational Testing Service (Public Organization) 128 Phayathai Plaza Building, 36th Floor Phayathai Road, Thungphayathai, Ratchathewi, Bangkok 10400

³ ศาสตราจารย์ ดร., คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร 10330

³ Professor Dr., Faculty of law, Chulalongkorn University

* Corresponding author E-mail: pongsae@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาหลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ ซึ่งเป็นหลักการย่อยของหลักความเสมอภาค และเป็นหลักการที่ปรากฏทั้งในระบบกฎหมายซีวิลลอว์และคอมมอนลอว์ มีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ที่เกิดจากการที่รัฐหรือฝ่ายปกครองปฏิบัติภารกิจ และการปฏิบัติภารกิจนั้นมีผลกระทบจนเกิดความเสียหายหรือสร้างภาระให้แก่ประชาชนจนเกินสมควร โดยรัฐหรือฝ่ายปกครองต้องชดเชยเยียวยาความเสียหายแก่การกระทำนั้นให้แก่ประชาชน เพื่อให้เกิดความเสมอภาคกัน แม้ว่ารัฐหรือฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นการกระทำละเมิดก็ตาม โดยพิจารณาสาระสำคัญของหลักการที่ใช้ในประเทศฝรั่งเศส เยอรมนี อังกฤษ และไทย และศึกษาองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นการจัดระบบหน่วยงานภาครัฐสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะ โดยให้แยกออกจากหน่วยงานในภาคมหาชนเดิม และกำหนดให้มีลักษณะเฉพาะสำหรับการจัดทำภารกิจของรัฐตามความเปลี่ยนแปลงของสังคม รวมทั้งยังเป็นหน่วยงานที่ต้องผูกพันต่อหลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ จากการศึกษาพบว่า ทั้งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 มาตรา 24 ไม่ได้ให้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการองค์การมหาชนในการกำหนดหลักเกณฑ์ กรณีที่องค์การมหาชนปฏิบัติภารกิจแล้วไปก่อให้เกิดความเสียหายหรือสร้างภาระให้แก่ประชาชนจนเกินสมควร แต่องค์การมหาชนบางแห่งมีการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนเพื่อกำหนดเรื่องดังกล่าว เป็นรายกรณีเอง จึงก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันและเป็นภาระแก่ประชาชนที่ต้องไปใช้สิทธิเรียกร้องในการได้รับการชดเชยเยียวยาจากองค์การมหาชน ดังนั้น ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 และให้คณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน (กพม.) เสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดทำหลักเกณฑ์กลางสำหรับเป็นแนวปฏิบัติให้แก่องค์การมหาชนแต่ละแห่งต่อไป

คำสำคัญ: หลักความเสมอภาค, หลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ, องค์การมหาชน

Abstract

This article aims to study the principle of equality in bearing public burdens which is a sub-principle of the principle of equality that appears in both the civil law system and the common law system. To guarantee the protection of rights and liberties by the state or administration from a mission and having an impact that causes damage or is unreasonable. They must compensate the people for the damage to achieve equality even though performing that mission is not illegal or a violation. Consider the essence of France, Germany, England, and Thailand. Then, studies the public organization according to the Public Organizations Act B.E. 2542 and Amendments The organization of government agencies is separate from those in the former public sector and specific organizations. It has to commit to the principle of equality in bearing public burdens. The study found that both the Public Organizations Act B.E. 2542 and the Public Organizations Act (No. 2) B.E. 2559 section 24 did not determine The Public Organization Committee in authority and responsibility to supervise the public organization which the public organization's public service mission causes damage or creates an unreasonable burden on the people. Some public organizations had to amend the Royal decree establishing them to specify such matters on a case-by-case. This caused an equality in burden for the people by a public organization. Therefore, it is appropriate to amend section 24 of the Public Organization Act (No. 2) B.E.2559 and The Public Organization Development and Promotion Committee to the cabinet for the minimum rule.

Keywords: Principle of Equality, Principle of Equality in Bearing Public Burdens, Public Organization

1. บทนำ

บนพื้นฐานแนวความคิดของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) [1] ที่รัฐมีหน้าที่ที่สำคัญนอกจากต้องรักษาความสงบเรียบร้อยแล้ว ยังต้องใช้อำนาจรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในด้านต่าง ๆ ด้วย โดยหากการใช้อำนาจหรือการกระทำใดของรัฐไปกระทบกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนจนเกิดความเสียหายหรือสร้างภาระให้แก่ประชาชนจนเกินสมควร รัฐก็ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายความเสียหาย ดังคำกล่าวที่ว่า “ทุกความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยมีส่วนโยงใยกับฝ่ายปกครอง บังคับให้ฝ่ายปกครองต้องเป็นผู้ชดใช้” [2] หากพิจารณาในแง่ของหลักการทางกฎหมายจะพบว่า “หลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ” ซึ่งเป็นหลักการย่อยของหลักความเสมอภาค เป็นเสมือนหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่เกิดจากการที่รัฐหรือฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติตามภารกิจตามอำนาจหน้าที่ แต่มีผลกระทบกับประชาชนจนเกิดความเสียหายหรือเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนบางกลุ่ม บางคน จนเกินสมควร ซึ่งรัฐหรือฝ่ายปกครองต้องชดใช้เยียวยาความเสียหายเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในการรับภาระของประชาชนที่แม้การกระทำนั้นจะไม่ได้ผิดกฎหมายและไม่เป็นการกระทำละเมิดก็ตาม นอกจากนี้ หลักการนี้ ยังเป็นบ่อเกิดของหลักกฎหมายอื่นด้วย เช่น หลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นหลักการที่กำหนดหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองให้ต้องชดใช้เยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชน ที่เกิดจากการปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครอง แต่มีผลกระทบกับประชาชนจนเกิดความเสียหายหรือเป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนจนเกินสมควร ซึ่งแม้การกระทำนั้นจะชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นการกระทำละเมิดก็ตาม เป็นต้น [3] อีกทั้งสาระสำคัญของหลักการดังกล่าว ยังปรากฏให้เห็นทั้งในระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) ผ่านการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายลำดับรองของรัฐ ซึ่งสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (Rechtstaat/Legal State)⁴ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี เป็นต้น และในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) ผ่านคำวินิจฉัยของศาลและบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งสอดคล้องกับหลักนิติธรรม (Rule of Law)⁵ และหลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (Supremacy of Parliament) เช่น ประเทศอังกฤษ เป็นต้น⁶ ฉะนั้น หลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะกับหลักความรับผิดโดย

⁴ หลักนิติรัฐ (Rechtstaat/Legal State) เป็นหลักการที่มีแนวความคิดและรากฐานมาจากประเทศภาคพื้นยุโรปที่ยอมรับหลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานในระดับรัฐธรรมนูญ

⁵ หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นหลักการที่มีแนวความคิดและรากฐานมาจากระบบกฎหมายจารีตประเพณีแบบอังกฤษ

⁶ สำหรับประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศในระบบกฎหมายซีวิลลอว์ มีการบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ อนึ่ง มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรคสอง และมาตรา 26 ใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” แต่หากพิจารณาสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองไว้จะปรากฏสาระสำคัญของทั้งหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม

ปราศจากความผิดของรัฐหรือฝ่ายปกครอง จึงเป็นหลักการที่สมควรจะได้รับการพิจารณาควบคู่กันไปเพื่อให้เกิดผลเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนกับการจัดทำภารกิจของรัฐหรือฝ่ายปกครองให้มีประสิทธิภาพ

โดยภารกิจของรัฐหรือฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ มีเนื้อหาครอบคลุมอย่างน้อย 3 ด้าน ได้แก่ [4] (1) ประโยชน์มหาชนทางด้านเศรษฐกิจ (General Economic Interest) ซึ่งมีขึ้นเพื่อดำเนินการในลักษณะคล้ายคลึงกับการประกอบธุรกิจของเอกชน เช่น การจัดวางโครงสร้างพื้นฐานการพลังงาน การคมนาคม เป็นต้น โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจนี้ เช่น รัฐวิสาหกิจ เป็นต้น (2) ประโยชน์มหาชนทางด้านสังคม (General Social Interest) ซึ่งมีขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการการพัฒนาของประชาสังคม มุ่งส่งเสริมและสนับสนุนต่อการดำรงชีวิตของประชาชนให้มีคุณภาพ เช่น การบริการทางด้านการศึกษา วิทยาศาสตร์และวิจัย การแพทย์ การสาธารณสุข เป็นต้น โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจนี้ เช่น องค์การมหาชน เป็นต้น และ (3) ประโยชน์มหาชนทางด้านวัฒนธรรม (General Cultural Interest) ซึ่งมีขึ้นเพื่อดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับวิธีการดำรงชีวิต โดยอาจเชื่อมโยงกับอัตลักษณ์บางประการของประชาชน เช่น การบริการทางด้านชุมชน ศิลปะ ประเพณี วัฒนธรรมท้องถิ่น พิพิธภัณฑสถาน เป็นต้น โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจนี้ เช่น องค์การมหาชน เป็นต้น ซึ่งในการปฏิบัติการกิจของรัฐหรือฝ่ายปกครองข้างต้น จะต้องอยู่บนหลักการจัดทำบริการสาธารณะที่มีหลักเกณฑ์สำคัญ 3 ประการ คือ (1) หลักความเสมอภาค (Principle of Equality) ซึ่งเป็นหลักการที่มีความมุ่งหมายให้การจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน และยังมีผลเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐหรือฝ่ายปกครองให้ปฏิบัติต่อประชาชนอย่างเป็นธรรมด้วย (2) หลักความต่อเนื่อง (Principle of Continuity) ซึ่งเป็นหลักการที่มุ่งหมายให้ประชาชนได้รับบริการอย่างต่อเนื่องและเป็นหลักประกันต่อการดำรงอยู่ของรัฐ และ (3) หลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (Principle of Adaptation) ซึ่งเป็นหลักการดำเนินการกิจบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองที่ต้องมีความเหมาะสมกับกับยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป [5] จะสังเกตได้ว่า ภารกิจด้านสังคมและวัฒนธรรมเป็นภารกิจที่รัฐมอบหมายให้องค์การมหาชนเป็นผู้ดำเนินการ และจะต้องดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์สำคัญดังกล่าวด้วย

สำหรับองค์การมหาชนนั้น ได้รับการจัดระเบียบอย่างเป็นรูปธรรมตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เพื่อให้การดำเนินงานตามโครงการพัฒนาด้านต่าง ๆ ของรัฐ หรือการดำเนินงานตามแผนหรือนโยบาย เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 เพื่อให้้องค์การมหาชนมีมาตรการส่งเสริมและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและบุคคลให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดตามหลักการบริหารงานภาครัฐแบบใหม่ กฎหมายทั้งสองฉบับจึงเป็นเสมือนกฎหมายกลางในการจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่ง และกำหนดให้การจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่งกระทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยกำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ ที่ถือว่าเป็นทางเลือกใหม่ขององค์กรจัดทำบริการสาธารณะ [6] ซึ่งจะมีลักษณะที่สำคัญ กล่าวคือ มีความเป็นอิสระด้านการจัดทำภารกิจ โดยได้รับเอกสิทธิ์ในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน สามารถกำหนดทิศทาง กลไก และวิธีการในการดำเนินการ

มีความเป็นอิสระด้านการบริหารจัดการองค์กร โดยมีอำนาจในการจัดโครงสร้างองค์กร การบริหารงาน การบริหารทรัพยากรบุคคล การกำหนดสายบังคับบัญชา มีความเป็นอิสระด้านการจัดการทรัพย์สินและงบประมาณ โดยมีอำนาจเด็ดขาดในการบริหารจัดการทรัพย์สินและงบประมาณ รวมทั้งสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการ ซึ่งเป็นการหารายได้จากการปฏิบัติการกิจ มีความเป็นอิสระด้านการตรวจสอบทั้งภายในและภายนอก โดยมีกลไกการตรวจสอบที่มีความเป็นอิสระ สามารถกำหนดคุณสมบัติ การสรรหา การคัดเลือก ผู้ตรวจสอบภายใน ส่วนการตรวจสอบภายนอกสามารถดำเนินการโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) หรือบุคคลภายนอกที่คณะกรรมการองค์การมหาชนแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของ สตง. และมีความเป็นอิสระด้านการตรากฎหมายลำดับรองเพื่อใช้ในการปฏิบัติการกิจ โดยสามารถจัดทำกฎหมายลำดับรองได้โดยมีบทอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งองค์กร แต่ในส่วนจากรายละเอียด รูปแบบ วิธีการ เป็นสิทธิขององค์การมหาชนที่จะเป็นผู้กำหนดได้ด้วยตนเอง [7]

ในการปฏิบัติการกิจซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์การมหาชน เช่น การให้บริการด้านการวัดและประเมินผลทางการศึกษาระดับชาติ ซึ่งเป็นภารกิจที่ครอบคลุมทั้งประเทศ [8] และการให้บริการด้านการรักษาพยาบาล การส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมป้องกันโรค และการฟื้นฟูสุขภาพ ตามมาตรฐานทางการแพทย์ ซึ่งเป็นภารกิจที่ครอบคลุมสังคมไทย [9] เป็นต้น อาจมีบางกรณีการปฏิบัติการกิจขององค์การมหาชนไปกระทบกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือเป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนบางกลุ่ม บางคน เกินสมควรอย่างไม่เท่าเทียมกัน อันมีลักษณะของการให้ประชาชนรับภาระสาธารณะอย่างไม่เสมอภาค เช่น การรักษาพยาบาลที่เกิดความผิดพลาดจนผู้รับบริการได้รับความเสียหาย เป็นต้น และควรต้องได้รับการชดเชยเยียวยาอย่างเหมาะสม แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน เช่น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นต้น พบว่า พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่มีการบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการชดเชยเยียวยาความเสียหายตามหลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะหรือหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของรัฐหรือฝ่ายปกครอง และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนบางแห่งก็ไม่มีการบัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ก็มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนบางแห่งกลับมีการบัญญัติรับรองสาระสำคัญของหลักดังกล่าวไว้ จึงเกิดความแตกต่างกันเกี่ยวกับการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น อันเป็นความลักลั่นในการใช้อำนาจอรรถขององค์การมหาชนในประเทศไทย

ดังนั้น บทความนี้จึงมีจุดมุ่งหมายในการชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลต่อการใช้อำนาจอรรถขององค์การมหาชนในประเทศไทย เพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหานั้นที่เหมาะสม

2. หลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะในต่างประเทศ

หลักความเสมอภาค (Principle of Equality) มีสาระสำคัญ กล่าวคือ เป็นหลักการที่ต้องปฏิบัติต่อบุคคลให้เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน ซึ่งถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยและในบางครั้งถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สุด [10] และมีการบัญญัติรับรองหลักการนี้ไว้ในกฎหมายบ้านเมืองของรัฐเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic State) ส่วนหลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ ซึ่งเป็นหลักการย่อยของหลักความเสมอภาค โดยอาจมีรูปแบบแตกต่างกันไปบ้างตามระบบกฎหมายในแต่ละประเทศ อีกทั้งหลักการนี้ยังปรากฏทั้งในระบบกฎหมายซีวิลลอว์และคอมมอนลอว์ ฉะนั้น จึงขอนำเสนอประเทศที่มีระบบกฎหมายซีวิลลอว์ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี และประเทศที่มีระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ดังนี้

2.1 ประเทศฝรั่งเศส

หลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ ได้รับการจัดให้เป็นหนึ่งในหลักการย่อยของหลักความเสมอภาค โดยปรากฏอยู่ในบทบัญญัติข้อที่ 13 ของคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 [11] และเป็นบ่อเกิดของหลักกฎหมายอีกจำนวนมาก โดยเฉพาะหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของรัฐหรือฝ่ายปกครอง อีกทั้งยังใช้เป็นเหตุผลในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองต่าง ๆ ฉะนั้น การพิจารณาหลักการข้างต้นที่ด้านหนึ่งมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงควรพิจารณาอีกด้านหนึ่งที่มุ่งกำหนดหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองให้ต้องเคารพต่อหลักการนี้ไปพร้อมกันด้วย

สำหรับหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของรัฐหรือฝ่ายปกครองในประเทศฝรั่งเศส ถือว่าเป็นหลักการที่นำมาเสริมหลักการของความรับผิดชอบโดยมีความผิด และถือว่าเป็นแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบที่มีลักษณะเฉพาะในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ซึ่งมีสาระสำคัญที่กำหนดให้รัฐหรือฝ่ายปกครองต้องชดเชยหรือเยียวยาความเสียหายแก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ในการดำเนินการกิจของรัฐแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคล แม้ว่าการกระทำของรัฐหรือฝ่ายปกครองนั้นจะชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ซึ่งหลักการนี้ได้รับการพัฒนาและครอบคลุมกรณีต่าง ๆ โดยอาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ (1) ความรับผิดชอบที่มีฐานมาจากทฤษฎีเสี่ยงภัยพิเศษ กล่าวคือ เป็นเรื่องที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจทางปกครองกระทำการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดจนก่อให้เกิดความเสี่ยงภัยเป็นกรณีพิเศษแก่ประชาชน เช่น กรณีอาคารที่เก็บรักษาอาวุธของทหารเกิดระเบิดขึ้นทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงได้รับความเสียหาย หรือกรณีผู้เสียหายติดเชื้อ HIV จากการรับการถ่ายเลือดจากโรงพยาบาลของรัฐ และกรณีประชาชนได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิตจากการปฏิบัติงานของตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการติดตามคนร้าย เป็นต้น และ (2) ความรับผิดชอบที่มีฐานมาจากการสร้างภาระเกินสมควรแก่บุคคลอันฝ่าฝืนหลักความเสมอภาคของบุคคลในการรับภาระสาธารณะ กล่าวคือ เป็นเรื่องที่เรียกร้องให้การดำเนินการใด ๆ ของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ที่หากจะสร้างภาระให้กับ

ประชาชนก็ต้องมีความเท่าเทียมกัน มิใช่กำหนดหรือดำเนินการให้เป็นภาระแก่ประชาชนคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น เช่น กรณีที่รัฐก่อสร้างที่จอดรถสาธารณะใต้ดินซึ่งเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง และการก่อสร้างนั้นทำให้เกิดเสียงดังรบกวนการพักอาศัยจนโรงแรมที่ตั้งอยู่ใกล้กับสถานที่ก่อสร้างไม่อาจให้บริการลูกค้าได้และต้องปิดบริการไปตลอดระยะเวลาการก่อสร้าง รัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น และกรณีเสียงเครื่องบินที่ดังตลอดเวลาจากการขึ้นลงของเครื่องบินทำให้ประชาชนที่อยู่อาศัยใกล้เคียงต้องเสียค่าใช้จ่ายในการติดตั้งเครื่องจำกัดเสียง รัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น เป็นต้น ทั้งนี้ หลักการนี้ได้ขยายออกไปถึงกรณีที่ความเสียหายเกิดจากการตรากฎหมาย จากการทำสนธิสัญญา หรือแม้กระทั่งจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วย [12]

โดยในประเทศฝรั่งเศสนั้น มีตัวอย่างคำวินิจฉัยที่แสดงให้เห็นถึงการปรับใช้หลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะกับหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของรัฐหรือฝ่ายปกครอง เช่น (1) คำวินิจฉัยตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ลงวันที่ 27 ธันวาคม ค.ศ. 1973 กรณีที่ประมวลกฎหมายภาษีมาตราสุดท้ายและมาตรา 180 วรรคที่แก้ไขเพิ่มเติม มีลักษณะเป็นแบ่งแยกพลเมืองออกเป็นกลุ่ม ๆ และกำหนดว่าพลเมืองกลุ่มไหนบ้างที่จะสามารถนำพยานมาโต้แย้งหักล้างคำวินิจฉัยของกรมสรรพากรได้ เป็นบทบัญญัติที่ขัดกับหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 และที่ได้รับการรับรองไว้อีกครั้งในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ [13] และ (2) คำวินิจฉัยคดี CE, 13 Octobre 1967, 64778, Lebon กรณีที่ประมวลกฎหมายภาษีท้องถิ่น มาตรา 292 ประกอบกับประมวลกฎหมายเทศบาล มาตรา 263 กำหนดมาตรการควบคุมสุขอนามัย โดยพิจารณาจากลักษณะกิจกรรมของโรงงานต่าง ๆ แล้วนำมากำหนดกลุ่มกิจการ โดยในเบื้องต้นให้ดำเนินการใช้มาตรการควบคุมทางกายภาพและมาตรการทางด้านภาษีกับกลุ่มโรงงานขนาดใหญ่ก่อน กรณีเช่นนี้ยังไม่ถือว่าขัดต่อหลักความเสมอภาคเพราะกลุ่มโรงงานเล็ก ๆ มิได้รับยกเว้น เพียงแต่ยังไม่ถูกดำเนินการในระยะแรกเท่านั้น [14] เป็นต้น

จึงอาจกล่าวได้ว่า หลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะของประเทศฝรั่งเศส นอกจากจะเป็นหลักการย่อยของหลักความเสมอภาคแล้ว ยังเป็นบ่อเกิดของหลักกฎหมายที่สำคัญอื่นด้วย โดยเฉพาะที่สำคัญส่วนหนึ่งเป็นบ่อเกิดของหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ทั้งยังเป็นหลักการพื้นฐานที่ส่งผลให้เกิดการพิจารณาถึงความเท่าเทียมกันในสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ต้องคำนึงถึงทั้งในด้านของประชาชนว่าต้องได้รับความเสมอภาคเท่าเทียมกันในสิทธิหน้าที่ ที่แม้จะเป็นหน้าที่รับภาระรับผิดชอบจากจัดทำบริการสาธารณะก็ต้องมีความเท่าเทียมกันด้วย และในด้านของรัฐหรือฝ่ายปกครองว่าได้กระทำการกิจโดยได้คำนึงถึงภาระที่ประชาชนได้รับอย่างเท่าเทียมกันแล้วหรือไม่ เนื่องจากหากรัฐหรือฝ่ายปกครองจำเป็นต้องจัดทำบริการสาธารณะที่มีผลกระทบกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน แม้จะไม่ใช่การกระทำความผิดต่อกฎหมายและไม่เป็นการละเมิดก็ตาม แต่หากเกิดความเสียหายแก่ประชาชนหรือสร้างภาระให้กับประชาชนเกินสมควร รัฐหรือฝ่ายปกครองก็ต้องมีการชดเชยเยียวยาให้แก่ประชาชนที่ต้อง

รับภาระจากบริการสาธารณะนั้น ๆ อย่างเท่าเทียมกับประชาชนคนอื่น หรือกล่าวอีกนัยได้ว่า “สาระสำคัญของหลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ เป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และสาระสำคัญของหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด เป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครอง”

2.2 ประเทศเยอรมนี

หลักความเสมอภาคของประเทศเยอรมนีได้รับการรับรองไว้ในมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เยอรมนี (รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่เรียกว่ากฎหมายพื้นฐาน ซึ่งได้ประมวลพื้นฐานทั่วไปและระเบียบทางรัฐธรรมนูญไว้) โดยเป็นการวางหลักการพื้นฐาน กล่าวคือ ในมาตรา 3 วรรคหนึ่ง เป็นเรื่อง “หลักความเสมอภาคทั่วไป” ในมาตรา 3 วรรคสอง เป็นเรื่อง “หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง” และในมาตรา 3 วรรคสาม เป็นเรื่อง “หลักข้อห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติ” โดยมาตรานี้มีเนื้อหาสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับมาตรา 1 ที่กล่าวถึงเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และมาตรา 2 ที่กล่าวถึงเสรีภาพส่วนบุคคล เพราะถือว่าเป็นพื้นฐานในการกำหนดขอบเขตของอำนาจมหาชนกับสิทธิของปัจเจกบุคคล [15] นอกจากนี้ ยังมีการรับรองกรณีเว้นคืนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่รัฐหรือฝ่ายปกครองที่ต้องชดเชยค่าทดแทนให้แก่ประชาชนจากการเวนคืนทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ส่วนรวม [16] ซึ่งมีลักษณะเป็นการชดเชยเยียวยาให้แก่ประชาชนที่ต้องรับภาระสาธารณะ

สำหรับการใช้อำนาจรัฐในการปฏิบัติภารกิจ จะมีหลักความรับผิดชอบของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ซึ่งตั้งอยู่บนฐานของความผิดหรือความรับผิดทางละเมิด และความรับผิดจากการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหายเป็นพิเศษจากการดำเนินงานเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยอาจแบ่งออกเป็น (1) ความรับผิดจากการเวนคืนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ซึ่งเป็นการดำเนินการใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่กฎหมายได้กำหนดให้รัฐต้องชดเชยค่าทดแทนในความเสียหายที่บุคคลซึ่งถูกรัฐเวนคืนด้วย โดยจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขส่วนเหตุผลที่ต้องมีการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนนั้น เนื่องจากการกระทำของรัฐที่มุ่งประโยชน์ส่วนรวม แต่มีประชาชนบางส่วนต้องรับภาระมากกว่าประชาชนคนอื่น จึงต้องรักษาไว้ซึ่งหลักความเสมอภาค (2) ความรับผิดจากการล่วงล้ำกรรมสิทธิ์ที่เสมือนการเวนคืนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ซึ่งไม่ได้มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดไว้โดยเฉพาะ แต่เกิดขึ้นจากการพัฒนาโดยศาลยุติธรรมของสหพันธ์รัฐ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เอกชน ผู้ถูกระทบสิทธิและเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรได้บัญญัติความผิดของรัฐโดยจำกัดอยู่เพียงกรณีของการเวนคืนทรัพย์สินตามกฎหมายพื้นฐานเท่านั้น แต่ความรับผิดกรณีนี้มีเงื่อนไขว่าการล่วงล้ำสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลจากรัฐนั้นต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ (3) ความรับผิดที่เป็นผลข้างเคียงที่เกิดจากการล่วงล้ำกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินโดยการกระทำทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นกรณีที่การกระทำทางปกครองได้กระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมายทุกประการ แต่อาจเกิดผลกระทบต่อเอกชนทำให้เอกชนได้รับความเสียหายจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐ ซึ่งเป็นความเสียหายที่เกินกว่าที่คาดหมายและเกินกว่าที่รัฐจะเรียกร้องให้เอกชนจำต้องยอมทนรับความเสียหายที่เกิดขึ้น และ (4) ความรับผิดจากการล่วงละเมิดสิทธิอื่นใดที่ไม่ใช่

ทรัพย์สิน ซึ่งเป็นการกระทำในทางมหาชนเพื่อประโยชน์สาธารณะตามกฎหมายพื้นฐาน ได้กำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายจากการเวนคืนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนเท่านั้น แต่ไม่ได้บัญญัติให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อการล่งละเมิดกรรมสิทธิ์ในกรณีอื่นที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าสิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งเป็นสิ่งที่กฎหมายพื้นฐานมุ่งประสงค์จะคุ้มครองด้วยเช่นกัน แต่แม้จะไม่มีกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรแต่ก็เป็นที่ยอมรับกันมาเป็นเวลานานว่าหากรัฐได้กระทำการให้เอกชนเสียหายรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าทดแทนแก่เอกชน ซึ่งน่าจะมาจากหลักนิติรัฐ [17]

โดยในประเทศเยอรมนีนั้น มีตัวอย่างคำวินิจฉัยที่สะท้อนการปรับใช้หลักการข้างต้นตามบริบทของประเทศ เช่น (1) คำวินิจฉัยคดี Suedweststätt-Urteil ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1951 กรณีที่เป็นการละเมิดหลักความเสมอภาค คือ กรณีที่มีการปฏิบัติแตกต่างกัน แต่ไม่อาจค้นหาเหตุผลอันสมควรที่ทำให้เกิดการปฏิบัติที่แตกต่างกัน หรืออาจเป็นการปฏิบัติตามคำสั่งหรือบทบัญญัติที่กำหนดขึ้นโดยอำเภอใจ ประเด็นจึงไม่ได้อยู่ที่ว่าการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันนี้ทำให้เกิดการเปรียบเทียบกับอีกข้อเท็จจริงหนึ่งว่าได้รับการปฏิบัติแตกต่างออกไป แต่ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่าการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมนี้มีเหตุผลอันเป็นสาระสำคัญหรือไม่ ถ้าขาดเหตุผลอันเป็นข้อกล่าวอ้างได้ก็ย่อมเป็นการปฏิบัติอย่างอำเภอใจ [18] และ (2) คำวินิจฉัยคดี BVerfGE 42, 374 กรณีการคำนวณภาษีที่แตกต่างกันระหว่างกิจการธนาคารกับกิจการโรงรับจำนำ เนื่องจากกิจการธนาคารมีค่าใช้จ่ายที่สูงกว่า ต้องเก็บรักษาเงินสำรอง และเป็นกิจการที่สำคัญต่อประโยชน์มหาชนอันมีผลต่อการกระตุ้นเศรษฐกิจและนโยบายทางสังคมด้วย จึงไม่เป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค [19] เป็นต้น

จึงอาจกล่าวได้ว่า หลักความเสมอภาคของประเทศเยอรมนี ที่ได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายพื้นฐาน ซึ่งแม้จะมีการจัดแบ่งประเภทหลักการย่อยที่แตกต่างจากประเทศฝรั่งเศส แต่หากพิจารณาในสาระสำคัญของหลักการแล้ว จะเห็นถึงคุณค่าของหลักความเสมอภาคที่มุ่งให้มีเหตุผลต่อการปฏิบัติกับบุคคล โดยหากมีเหตุผลเดียวกันก็ต้องได้รับการปฏิบัติแบบเดียวกัน แต่หากมีเหตุผลต่างกันก็ต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกัน และในกรณีที่มีการปฏิบัติภารกิจของรัฐหรือฝ่ายปกครองมีผลกระทบกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ต้องปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน และในส่วนของการกำหนดหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ก็มีหลักความรับผิดชอบของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ที่มีสาระสำคัญในการกำหนดหน้าที่ของรัฐและฝ่ายปกครองโดยมีผลเป็นการคุ้มครองให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน จากการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ซึ่งแม้จะไม่ได้กระทำความผิดกฎหมาย หรือแม้แต่ไม่กฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้ แต่หากการกระทำภารกิจนั้นก่อให้เกิดความเสียหายเกินสมควรแก่ประชาชน รัฐหรือฝ่ายปกครองก็ต้องรับผิดชอบใช้เยียวยาให้แก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกัน

2.3 ประเทศอังกฤษ

เนื่องจากประเทศอังกฤษเป็นระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) และไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรที่บัญญัติหลักการสำคัญอันถือว่าเป็นหลักกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ

แต่ก็อาจพิจารณาสาระสำคัญของหลักการได้จากกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ออกโดยรัฐสภา หลักกฎหมายที่เกิดจากคำพิพากษาของศาล ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ รวมถึงสนธิสัญญาต่าง ๆ ด้วย ซึ่งการพิจารณากรณีหลักความเสมอภาคของประเทศอังกฤษนั้น จึงต้องพิจารณาหลักพื้นฐานของระบบกฎหมายอังกฤษ คือ (1) หลักนิติธรรม ที่มีสาระสำคัญว่าบุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย บุคคลไม่ว่าจะในชนชั้นใด ย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดิน และ (2) หลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภา ที่มีสาระสำคัญว่ารัฐสภาเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุด ศาลอังกฤษไม่มีอำนาจจะตรวจสอบว่ากฎหมายที่ตราขึ้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด ๆ หรือไม่ ฉะนั้น การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จะได้รับการปกป้องและคุ้มครองโดยรัฐสภาและศาล [20]

ทั้งนี้ ในประเทศอังกฤษเรื่องความหมายหรือประเภทของหลักความเสมอภาคเป็นแนวคิดที่มีความซับซ้อน แต่อาจพิจารณาได้จากที่ ศาสตราจารย์เควิด เฟลด์แมน ได้แบ่งประเภทของหลักความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติที่ใช้บังคับอยู่ในกฎหมายอังกฤษ โดยแบ่งเป็น 4 ประเภท คือ (1) ความเสมอภาคในฐานะความมีเหตุผลหรือความเป็นธรรม (Equality as Rationality) (2) ความเสมอภาคในฐานะความคุ้มครองของประโยชน์สาธารณะ (Protection of Particularly Prized Public Goods) (3) ความเสมอภาคในฐานะความคุ้มครองต่อการลดทอนสถานะของบุคคลที่เกิดจากการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุลักษณะเฉพาะ (Preventing Status harm) และ (4) ความเสมอภาคในฐานะภารกิจในเชิงรุกในการส่งเสริมความเสมอภาคในโอกาส (Positive Duty to Promote Equality of Opportunity) [21]

หลักความเสมอภาคและที่เกี่ยวกับกรณีของรัฐปฏิบัติภารกิจแล้วมีผลกระทบกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงอยู่บนฐานของแนวความคิดข้างต้นด้วย กล่าวคือ ความรับผิดชอบของรัฐหรือฝ่ายปกครองโดยปราศจากความผิดนั้น เนื่องจากระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษไม่ได้มีการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนออกจากกฎหมายเอกชน ระบบกฎหมายอังกฤษจึงไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐที่แยกต่างหากจากกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเอกชนทั่วไป ซึ่งเป็นอิทธิพลของแนวความคิดที่ว่าไม่ควรยอมให้องค์กรของรัฐเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอภิสิทธิ์เหนือบุคคลธรรมดา ส่งผลให้เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองกระทำผิดจึงต้องรับผิดชอบเหมือนบุคคลที่เป็นเอกชนอันเป็นการแสดงออกถึงความเท่าเทียมกันด้วย และการที่รัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบจากการกระทำใดที่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องดูว่ารัฐสภาได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบในกรณีนั้นไว้หรือไม่ หากมิได้กำหนดความรับผิดไว้ ก็ต้องถือว่ารัฐสภาได้ตัดสินใจที่จะไม่ให้มีการชดเชยค่าเสียหายนั้น แต่ในทางปฏิบัติรัฐสภาจะกำหนดค่าทดแทนความเสียหายให้แก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายไว้ในกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น เช่น กรณีการเวนคืนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน เป็นต้น [22]

โดยในประเทศอังกฤษนั้น มีตัวอย่างคำวินิจฉัยที่สะท้อนบทบาทของศาลอังกฤษ และกฎหมายของรัฐสภาที่เกี่ยวข้อง ที่พอจะเห็นถึงการปรับใช้หลักการข้างต้นตามลักษณะและระบบกฎหมายของประเทศ เช่น (1) คำวินิจฉัยศาลอังกฤษที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1961 กรณีที่เอกชนฟ้องให้รัฐบาลอังกฤษรับผิดชอบ

ต่อการที่รัฐบาลสั่งทำลายคลังน้ำมันของบริษัทเอกชนที่อยู่ในพม่า เพราะอยู่ในภาวะสงครามกำลังจะถูกทหารญี่ปุ่นยกทัพเข้ายึดครอง ซึ่งญี่ปุ่นอาจได้ประโยชน์จากคลังน้ำมัน รัฐบาลอังกฤษจึงมีคำสั่งให้ทำลายคลังน้ำมันของบริษัทเอกชนทั้งหมด โดยศาลสภาขุนสูงสุดซึ่งเป็นศาลสูงสุด โดยเสียงข้างมากเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นการกระทำที่ก้าวล่วงเข้าไปในกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล แม้รัฐบาลกระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ก็ต้องมีความรับผิดชอบและต้องชดเชยค่าเสียหายจากการกระทำดังกล่าว ซึ่งเวลาต่อมารัฐสภาได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความเสียหายจากภัยสงคราม ค.ศ. 1965 ขึ้น โดยบัญญัติให้รัฐไม่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือเกิดความเสียหายขึ้นกับทรัพย์สินของบุคคลจากการสั่งการของราชบัลลังก์ในภาวะสงคราม และให้มีผลย้อนหลังใช้บังคับกับกระบวนการพิจารณาที่เสร็จแล้วด้วย จึงมีผลให้บริษัทดังกล่าวไม่ได้รับค่าทดแทน [23] และ (2) กฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การเวนคืน ได้แก่ Compulsory Purchase Act 1965 และ Acquisition of Lands Act 1981 ได้กำหนดให้การเวนคืนต้องกระทำโดยองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง ซึ่งต้องกำหนดบริเวณที่ต้องการเวนคืนและเปิดรับฟังความคิดเห็นของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืน และจะได้รับค่าตอบแทนในการเวนคืน [24] เป็นต้น

จึงอาจกล่าวได้ว่า หลักความเสมอภาคของประเทศอังกฤษ ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติธรรมและหลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภา และแม้จะอยู่ในระบบกฎหมายที่แตกต่างจากประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนี แต่หลักความเสมอภาคยังคงมีสาระสำคัญที่มุ่งให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลอย่างเท่าเทียมกัน และในส่วนของการรับผิดชอบของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ที่แม้จะให้ฝ่ายปกครองกับประชาชนต้องได้รับการพิจารณาจากศาลแบบเดียวกันก็ตาม แต่ก็ปรากฏให้เห็นถึง “หลักความรับผิดชอบของรัฐหรือฝ่ายปกครอง” ที่เกิดจากการปฏิบัติตามภารกิจแต่ได้สร้างความเสียหายหรือสร้างภาระให้แก่เอกชนจนเกินสมควร และต้องชดเชยค่าเสียหายจากการกระทำ

กล่าวโดยสรุป หลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะในต่างประเทศ ปรากฏให้เห็นหลักการนี้ในหลายลักษณะ และแม้บางประเทศจะมีความแตกต่างกันในระบบกฎหมาย หรือแตกต่างกันในการจัดแบ่งประเภท หรือแตกต่างกันในการกำหนดรูปแบบของหลักความเสมอภาคก็ตาม แต่หากพิจารณาในแง่ของสาระสำคัญของหลักการแล้ว ก็จะพบว่า มีความคล้ายคลึงกันไม่ว่าจะเป็นตัวอย่างของประเทศที่มีระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ผูกพันและต้องเคารพหลักนิติรัฐ ซึ่งจะมีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายลำดับรองของรัฐ หรือจะเป็นตัวอย่างของประเทศที่มีระบบกฎหมายจารีตประเพณีที่ผูกพันและต้องเคารพหลักนิติธรรม ซึ่งจะมีการรับรองไว้ในคำพิพากษาของศาลและในกฎหมายของรัฐสภาที่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยอาจพิจารณาในด้านของหลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะที่จะพบว่า เป็นหลักการที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันต่อการรับภาระจากรัฐหรือฝ่ายปกครอง ในขณะที่หากพิจารณาในด้านของหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของรัฐหรือฝ่ายปกครองที่จะพบว่า เป็นหลักการที่มุ่งกำหนดหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองให้ต้องกำหนดหลักเกณฑ์และการชดเชยเยียวยาความเสียหายให้แก่

ประชาชน/เอกชนที่ได้รับความเสียหายหรือต้องรับภาระจากการปฏิบัติการกิจของรัฐหรือฝ่ายปกครอง โดยมุมมองทั้งสองด้านดังกล่าว ล้วนเกิดจากการที่รัฐหรือฝ่ายปกครองปฏิบัติการกิจตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และไม่เป็นการกระทำละเมิดก็ตาม หากเพียงแต่การกระทำของรัฐหรือฝ่ายปกครองนั้น ได้ก่อให้เกิดความเสียหายหรือสร้างภาระให้แก่ประชาชน/เอกชนเกินสมควรอย่างไม่เท่าเทียมกัน ประชาชน/เอกชนจึงย่อมมีสิทธิได้รับการชดเชยค่าเสียหาย และรัฐย่อมมีหน้าที่ชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น

3. หลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะในประเทศไทย

หลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ ได้รับการจัดให้เป็นหนึ่งในหลักการย่อยของหลักความเสมอภาค ปรากฏให้เห็นจากการจัดประเภทเนื้อหาที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยคดีปกครองของสำนักงานศาลปกครอง ที่ได้รวบรวมคำวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองเพื่อจัดทำบริการสาธารณะและเกิดความเสียหายกับประชาชน ซึ่งเป็นหลักการที่เป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่ในขณะเดียวกัน หากพิจารณาในด้านของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ก็จะมีหน้าที่ตามหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ที่เป็นการกำหนดหน้าที่ให้กับรัฐหรือฝ่ายปกครองให้ต้องกำหนดหลักเกณฑ์และการเยียวยาชดเชยความเสียหายให้แก่ประชาชน ที่เกิดจากการปฏิบัติการกิจตามกฎหมายด้วย

สำหรับหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดในประเทศไทยนั้น หากพิจารณาจากประวัติศาสตร์ในประเทศไทย จะพบว่า ในอดีตประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ใช้ระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งรัฐมีอำนาจสูงสุดส่งผลให้ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองจึงได้รับความคุ้มครองไม่ให้ถูกฟ้องร้องให้ต้องรับผิดชอบ แม้ว่าการกระทำของราชการหรือฝ่ายปกครองจะกระทำผิดและก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนก็ตาม แต่ต่อมาประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองมาเป็นแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แนวทางดังกล่าวได้คลายความเข้มข้นลงและเป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง ซึ่งทำให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบในการกระทำของตนที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนจากความรับผิดที่เกิดจากความผิดหรือการกระทำละเมิดเท่านั้น แต่ในส่วนของแนวความคิดเรื่องหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองถือเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย [25] และ ไม่มีการบัญญัติรับรองเป็นลายลักษณ์อักษรเหมือนความผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง เพียงแต่มีการบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น ซึ่งจะปรากฏชัดเจนในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) โดยบัญญัติว่า “...ความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย...” ซึ่งคำว่า “ความรับผิดอย่างอื่น” ตามบทบัญญัตินี้น่าจะเป็นความหมายเดียวกันกับหลักความรับผิดโดยไม่ปรากฏความผิดที่อยู่ในระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสนั่นเอง โดยอาจเป็นเพราะว่า แม้หลักการนี้จะปรากฏในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส แต่ต่อมาประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกนิยมนำมาอธิบายและให้เหตุผลเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐหรือฝ่ายปกครองโดยปราศจากความผิด

รวมทั้งประเทศไทยก็น่าจะได้รับหลักการนี้มาปรับใช้ด้วยเช่นกัน ที่แม้จะมีได้กล่าวโดยตรง แต่ก็มีคำพิพากษาของศาลปกครองที่อาศัยเหตุผลตามแนวทางของหลักการนี้ [26]

โดยในประเทศไทยนั้น มีตัวอย่างกรณีศึกษาและคำพิพากษาของศาลที่สามารถบ่งบอกถึงการเคารพและปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะและหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของรัฐหรือฝ่ายปกครอง เช่น (1) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2564 กรณีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 34 กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนต้องดำเนินการร้องขอรับเงินค่าทดแทนที่วางไว้ภายในกำหนดระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่มีการวางเงิน หากไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลาดังกล่าวจะมีผลให้เงินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน เป็นบทบัญญัติที่ยึดถือเพียงความสะดวกของรัฐแต่ฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงถึงสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน และยังไม่คำนึงถึงกรณีเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนอาจมีเหตุขัดข้องในการแสดงสิทธิของตน หรือมีกรณีที่ทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิของตนได้ตามกำหนดระยะเวลาดังกล่าวได้ ทั้งที่รัฐใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อันกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แม้การเวนคืนเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ก็ตาม รัฐย่อมมีหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้ เพื่อเยียวยาความเสียหายที่บุคคลได้รับจากการที่รัฐได้พรากเอากรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลเหล่านั้นไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นการแบกรับภาระหน้าที่ของบุคคลที่มีต่อสาธารณะเกินไปกว่าบุคคลที่อยู่ร่วมสังคมเดียวกันมากพออยู่แล้ว บทบัญญัติมาตรา 34 เป็นการลิดรอนสิทธิของบุคคลผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพิ่มเติมไปอีก มีผลเป็นว่ารัฐใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลซึ่งรัฐธรรมนูญได้รับรองและคุ้มครองไปโดยเจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้นไม่ได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรม ถือเป็นการล่วงล้ำสาระสำคัญแห่งสิทธิของบุคคลผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน และยังกระทบกระเทือนต่อหลักการเรื่องสิทธิของบุคคลที่ต้องได้รับเงินค่าทดแทนจากการถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จนถึงขั้นทำลายหลักประกันที่ว่าทรัพย์สินของประชาชนจะไม่ถูกเวนคืนไปใช้ประโยชน์สาธารณะโดยปราศจากการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมโดยปริยาย [27] (2) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.22/2551 กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม กรมทางหลวง และอธิบดีกรมทางหลวง กำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายค่าทดแทนความเสียหายพิเศษที่ดินที่ถูกเวนคืนให้แก่ผู้ครอบครองที่ดิน โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม ซึ่งกลุ่มที่ 1 ได้แก่ คนที่ร่วมเรียกร้องกับสมัชชาคนจน และกลุ่มที่ 2 ได้แก่ คนที่ไม่ได้ร่วมเรียกร้องกับสมัชชาคนจน เพื่อให้ได้รับค่าทดแทนตามความเหมาะสมของสภาพที่ดินที่ถูกเวนคืน หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ที่ขัดกับหลักความเสมอภาคจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม [28] (3) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ 89/2560 กรณีที่ผู้ฟ้องคดี (ปัจเจกบุคคล) ได้รับมอบหมายให้ร่วมไปกับเฮลิคอปเตอร์ของหน่วยงานของรัฐ และต่อมาเฮลิคอปเตอร์ประสบอุบัติเหตุเครื่องยนต์ขัดข้องจนต้องลงจอดฉุกเฉินและเครื่องกระแทกพื้นอย่างแรงจนผู้ฟ้องคดีได้รับบาดเจ็บ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องเรียกค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจากการตรวจสอบสาเหตุ

เกิดจากการแตกหักของอะไหล่ภายในที่เกิดการล้าตัวและเสื่อมคุณภาพซึ่งไม่สามารถมองเห็นได้จากภายนอก จึงไม่ได้เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของนักบิน แต่ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐ ต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดี เนื่องจากในการดำเนินการทางปกครองซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ไม่ว่าจะเป็นบุคคลภายนอกหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง และแม้หน่วยงานของรัฐจะมีได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อ และมีได้กระทำความผิดกฎหมาย แต่หน่วยงานของรัฐก็ไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบได้ เพราะการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐให้บรรลุเป้าหมายอันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมอาจมีผลกระทบก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน หน่วยงานของรัฐ จึงต้องรับผิดชอบต่อผลทั้งหลายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าว แม้จะมีได้กระทำความผิดก็ตาม [29]

(4) ศาลปกครองสูงสุดที่ พ.8-พ.10/2546 กรณีที่ทบบัญญัติมาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ บัญญัติให้บุคคลได้รับการคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญโดยเสมอกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน หรือออกหลักเกณฑ์ ที่มีผลปฏิบัติต่อบุคคลแตกต่างกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคล การที่ กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) กำหนดให้การออกโฉนดที่ดินในที่เกาะใช้บังคับกับกรณีการเข้าครอบครอง ที่ดินที่เกาะ ซึ่งผู้ครอบครองยังมิได้มีหลักฐานการครอบครองทุกแห่งเหมือนกัน มิได้มีการเลือกปฏิบัติกับ ผู้ครอบครองรายหนึ่งรายใดหรือเกาะหนึ่งเกาะใดเป็นการเฉพาะ กฎกระทรวงดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อหลักความ เสมอภาค [30] และ (5) กรณีโครงการบริหารจัดการน้ำแบบชุมชนมีส่วนร่วมบางระกำโมเดล 60 หรือโครงการ ท่งหว่งน้ำบางระกำ ซึ่งเป็นโครงการจัดทำต้นแบบเพื่อปรับเปลี่ยนทุ่งนาข้าวที่เก็บเกี่ยวแล้วให้กลายเป็น ทุ่งหว่งน้ำ หรือเป็นแก้มลิงรับน้ำ อันเป็นการรับภาระสาธารณะของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐที่ ต้องทำการชดเชยและเยียวยาแก้ไข เพื่อไม่ให้ประชาชนในพื้นที่ทุ่งหว่งน้ำต้องรับภาระอันเกินสมควร ในทางกลับกัน ประชาชนก็มีหน้าที่ที่จะต้องกระทำต่อรัฐในการรับภาระสาธารณะ แต่ต้องอยู่ภายใต้หลักแห่งความเสมอภาคด้วย [31] เป็นต้น

จึงอาจกล่าวได้ว่า หลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะในประเทศไทย มีพื้นฐานทางความคิด และการจัดแบ่งประเภทของการปรับใช้หลักความเสมอภาคทำนองเดียวกันกับการปรับใช้ในประเทศฝรั่งเศส จึงอาจพิจารณาได้ทั้งในด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและในด้านการกำหนดหน้าที่ของรัฐหรือ ฝ่ายปกครอง กล่าวคือ ในด้านของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จะมีหลักความเสมอภาคในการ รับภาระสาธารณะที่เป็นเสมือนหลักประกันในการใช้สิทธิเสรีภาพให้กับประชาชน ส่วนในด้านการกำหนด หน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครอง จะมีหลักความรับผิดชอบอื่น หรืออาจเรียกว่าหลักความรับผิดชอบโดยปราศจาก ความผิดของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ที่เป็นเสมือนหลักประกันในการปฏิบัติภารกิจของรัฐหรือฝ่ายปกครอง เมื่อทั้ง สองหลักการดังกล่าวได้รับการเคารพ ย่อมจะก่อให้เกิดดุลยภาพในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพควบคู่ไปกับการ ปฏิบัติภารกิจของรัฐ

4. หลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะกับองค์การมหาชนในประเทศไทย

การพิจารณาเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะกับองค์การมหาชนในประเทศไทยนั้น ในลำดับแรกอาจเริ่มจากการทำความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับองค์การมหาชนในประเทศไทยก่อน แล้วจึงพิจารณา ลักษณะของการปฏิบัติการกิจที่ใช้อำนาจรัฐและก่อให้เกิดความเสียหายหรือสร้างภาระให้แก่ประชาชนจนเกินสมควร หรือไม่เท่าเทียม และศึกษากรณีตัวอย่างสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติของกฎหมายและสภาพปัญหา ที่เกิดจากการใช้อำนาจรัฐขององค์การมหาชนในประเทศไทย ดังนี้

4.1 พื้นฐานเกี่ยวกับองค์การมหาชนในประเทศไทย

หากพิจารณาในเชิงความเป็นมาและการจัดระบบองค์การมหาชนในประเทศไทย ที่ในแง่ของกฎหมายเริ่มจากการที่เห็นว่า โครงสร้างทางกฎหมายมหาชนของสังคมไทยมีการตรากฎหมายรับรองการมีอยู่ของ หน่วยงานของรัฐที่เรียกว่า ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ ในลักษณะกฎหมายกลางแล้ว แต่กลับไม่มีกฎหมายรองรับ การมีอยู่ของหน่วยงานของรัฐประเภทอื่นในลักษณะกฎหมายกลาง ส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนไม่เป็นระบบ ประกอบกับในแง่ของลักษณะการจัดทำบริการสาธารณะในสังคมไทยที่มีความซับซ้อนขึ้น หน่วยงานรูปแบบเดิม ไม่สามารถจะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ จึงควรศึกษาและ จัดระบบองค์กรภาครัฐให้เหมาะสม [32] โดยต่อมาในทางกฎหมายได้มีการปรับปรุงแก้ไขและจัดให้มีหน่วยงาน ของรัฐประเภทที่สาม เรียกว่า “องค์การมหาชน” อย่างเป็นระบบ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ฉะนั้น พื้นฐานเกี่ยวกับองค์การมหาชนในประเทศไทยในเชิงหลักการ ย่อมเป็นที่รับรู้และเข้าใจร่วมกันว่า องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐถูกจัดตั้งขึ้นให้เป็นทางเลือกสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน โดยคาดหวังให้เป็นหน่วยงานที่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการและ ดำเนินภารกิจ ซึ่งเหมาะสมกับภารกิจของรัฐสมัยใหม่ที่มุ่งให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและเหมาะสม ภายใต้กรอบความคิด รูปแบบ และวิธีการทำงานแบบใหม่ [33] จึงได้ใช้วิธีการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรของ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองที่ให้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ [34] เหมาะสมสำหรับการปฏิบัติการกิจดังกล่าว

องค์การมหาชนจึงมีลักษณะเฉพาะที่สำคัญ กล่าวคือ เป็นหน่วยงานที่มีเจตนารมณ์และ วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรที่ชัดเจน ตั้งแต่เริ่มมีการจัดระบบหน่วยงานหรือองค์กรลักษณะนี้ ซึ่งมีหลักการสำคัญสำหรับการปฏิบัติการกิจ คือ หลักการจัดทำบริการสาธารณะ หลักความเป็นอิสระ หลักความเป็นนิติบุคคล หลักความมีประสิทธิภาพ หลักความคล่องตัว และหลักความรับผิดชอบ [35] มีการใช้อำนาจมหาชนที่กระทบกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองที่อยู่ภายใต้อำนาจการพิจารณา พิพากษาของศาลปกครอง [36] และการปฏิบัติการกิจตามอำนาจหน้าที่องค์กรในการจัดทำบริการสาธารณะก็ต้อง อยู่บนหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงด้วย [37]

สำหรับการกิจขององค์การมหาชนจะครอบคลุมกิจการอันเป็นสาธารณะ [38] ได้แก่ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุง ศิลปะและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการ ดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด [39] ซึ่งเป็นภารกิจของรัฐระดับชาติ [40] โดยได้รับงบประมาณ แผ่นดินเช่นเดียวกับหน่วยงานภาครัฐอื่น [41] และยังสามารถหารายได้จากการปฏิบัติการโดยเรียกเก็บ ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินการได้อีกด้วย ทั้งระบบรายได้และ การงบประมาณขององค์การมหาชนมีลักษณะเฉพาะที่บรรดารายได้ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ [42] ซึ่งเป็นกลไกที่รัฐออกแบบให้กับ องค์การมหาชน [43] ที่แตกต่างจากระบบราชการ อันเป็นการแสดงนัยที่สำคัญในการปฏิบัติการกิจบริการ สาธารณะของระบบองค์การมหาชนที่จำเป็นต้องแตกต่างจากหน่วยงานในภาคมหาชนเดิม นอกจากนี้ องค์กร หรือหน่วยงานหรือสถาบันของรัฐที่จัดตั้งขึ้น (Institution Building) [44] ต้องมีลักษณะของการปฏิบัติการกิจ ที่มีการใช้อำนาจทางปกครองต้องอยู่บนจุดมุ่งหมายในการใช้อำนาจเพื่อให้การปฏิบัติการกิจบรรลุผลอย่าง มีประสิทธิภาพ และยังต้องให้ความสำคัญกับการใช้อำนาจที่ต้องมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ ถูกกระทบจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองไปพร้อมกันด้วย [45] และต้องสอดคล้องกับหลักการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี [46] รวมทั้งการใช้อำนาจในฐานะองค์กรของรัฐก็ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพของประชาชน เนื่องจากอำนาจรัฐผูกมัดอยู่กับศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์ไม่ว่าอำนาจรัฐจะปรากฏ ตัวในรูปแบบใดย่อมต้องมีหน้าที่ที่จะต้องให้ความเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์ด้วยเสมอ [47]

กล่าวโดยภาพรวม จะเห็นได้ว่า องค์การมหาชนในประเทศไทยมีพื้นฐานความเป็นมา ที่มีลักษณะเฉพาะซึ่งได้รับการออกแบบมาให้เอื้อต่อการจัดทำภารกิจบริการสาธารณะเฉพาะด้านให้มี ประสิทธิภาพ ทั้งในเชิงการจัดรูปแบบองค์กรและภารกิจที่รัฐมอบหมาย ซึ่งเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิต ประชาชน และการพัฒนาประเทศ และในเชิงลักษณะของการใช้อำนาจทางปกครองสำหรับการจัดทำภารกิจ ซึ่งเป็นอำนาจรัฐที่มีเพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินงาน อย่างไรก็ตาม รัฐได้กำหนดกรอบหลักการและ หลักเกณฑ์ เช่น หลักการจัดทำบริการสาธารณะ หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นต้น เพื่อใช้ในการ ควบคุมกำกับดูแลองค์การมหาชนให้เป็นอิสระขององค์การมหาชนอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย อันเป็น การเน้นย้ำว่า องค์การมหาชนในประเทศไทยซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร ที่ต้องผูกพันและ เคารพต่อหลักความเสมอภาค รวมทั้งหลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะและหลักความรับผิดชอบ โดยปราศจากความผิดของรัฐหรือฝ่ายปกครองด้วย

4.2 สภาพปัญหาจากบทบัญญัติของกฎหมายและการใช้อำนาจรัฐขององค์การมหาชน

ในประเทศไทย

เมื่อประเทศไทยอยู่ในระบบกฎหมายซีวิลลอว์ โดยมีการบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นลายลักษณ์อักษร อันเป็นการบ่งชี้ให้เห็นว่าในการบัญญัติกฎหมายลำดับรองของรัฐต้องผูกพันและเคารพหลักการดังกล่าวด้วย ประกอบกับกรณีขององค์การมหาชนที่มีพื้นฐานและได้รับการออกแบบองค์กร โดยมีเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนดังที่ได้กล่าวมาแล้ว มีการปฏิบัติภารกิจในฐานะหน่วยงานของรัฐ [48] และเป็นหน่วยงานทางปกครอง ที่หากการใช้อำนาจทางปกครองก่อให้เกิดความเสียหายต้องก่ออยู่ในความรับผิดทางละเมิดด้วย [49] แต่การที่องค์การมหาชนต้องปฏิบัติภารกิจ โดยต้องคำนึงความมีประสิทธิภาพในการดำเนินการ ซึ่งในบางครั้งการปฏิบัติภารกิจตามกฎหมาย อาจมีการกระทำที่ไปก่อให้เกิดความเสียหาย หรือสร้างภาระให้กับประชาชนจนเกินสมควร อันเป็นการกระทบกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการกระทำนั้นไม่เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและไม่เป็นการกระทำละเมิดด้วย ซึ่งองค์การมหาชนต้องชดเชยเยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติภารกิจดังกล่าวตามความผูกพันต่อหลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ ที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน อันเกิดจากการปฏิบัติภารกิจของรัฐหรือฝ่ายปกครอง และหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ที่มุ่งกำหนดหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครอง แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชนแล้ว ยังพบสภาพปัญหาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ยังไม่มีความชัดเจนสอดคล้องกับระบบกฎหมายไทย จึงส่งผลต่อการใช้อำนาจรัฐขององค์การมหาชนในประเทศไทยที่มีความแตกต่างลักลั่นกัน อันเป็นความไม่เสมอภาคด้วย ดังนี้

4.2.1 สภาพปัญหาจากบทบัญญัติของกฎหมาย

หากพิจารณาพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ที่เป็นเสมือนกฎหมายกลางในการให้อำนาจจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่ง โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการองค์การมหาชน แต่ยังไม่ปรากฏว่ามีการบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะหรือหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดของรัฐหรือฝ่ายปกครองไว้เป็นลายลักษณ์อักษร หรือไม่ปรากฏว่ามีแม้กระทั่งการบัญญัติสาระสำคัญของหลักการดังกล่าวไว้ประกอบกับในการจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่ง ส่วนใหญ่ก็ไม่ปรากฏว่ามีการบัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้ด้วยเช่นกัน ซึ่งหากเกิดกรณีที่องค์การมหาชนปฏิบัติภารกิจแล้วก่อให้เกิดความเสียหายหรือสร้างภาระให้กับประชาชนเกินสมควร ประชาชนจะไม่สามารถใช้สิทธิเรียกร้องให้ได้รับการเยียวยาต่อองค์การมหาชนได้โดยตรง เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจองค์การมหาชนไว้ องค์การมหาชนแห่งนั้นย่อมไม่มีอำนาจเกินไปกว่าขอบเขตของกฎหมาย ประชาชนจึงต้องนำเรื่องไปฟ้องร้องต่อศาลเอง เพื่อให้ศาลใช้อำนาจตุลาการบังคับต่อสิทธิเรียกร้องนี้ แต่อย่างไรก็ดี ยังปรากฏว่ามีองค์การมหาชนบางแห่งได้บัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้

ในกฎหมายหรืออนุบัญญัติที่ใช้จัดตั้งองค์การมหาชนแห่งนั้นเป็นรายกรณีอยู่บ้าง ส่งผลให้หากเกิดกรณีความเสียหายหรือสร้างภาระดังกล่าว ประชาชนจะสามารถใช้สิทธิเรียกร้องให้ได้รับการเยียวยาต่อองค์การมหาชนได้โดยตรง เพราะมีการบัญญัติรับรองหลักการเป็นลายลักษณ์อักษร ก่อให้เกิดอำนาจหน้าที่แก่องค์การมหาชนแห่งนั้น ประชาชนจึงไม่ต้องนำเรื่องไปฟ้องร้องต่อศาลเพื่อขอใช้อำนาจตุลาการบังคับ ฉะนั้น อำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายที่แตกต่างกันขององค์การมหาชน จึงเป็นความเหลื่อมล้ำและไม่เท่าเทียมกันในสิทธิที่จะได้รับการชดเชยเยียวยาจากองค์การมหาชนด้วยกัน อันเป็นความไม่เสมอภาคซ้อนความไม่เสมอภาคอีกชั้นหนึ่ง

หากพิจารณาจำนวนองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามข้อมูลพื้นฐานองค์การมหาชนที่สำนักงาน ก.พ.ร. รวบรวมข้อมูลไว้ โดยปัจจุบันปรากฏข้อมูลองค์การมหาชนจำนวน 37 แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ 4 มิถุนายน 2567) พบว่า องค์การมหาชนจำนวน 36 แห่ง ไม่มีกฎหมาย/อนุบัญญัติที่จัดตั้งองค์การมหาชนบัญญัติรับรองหลักการโดยให้อำนาจคณะกรรมการองค์การมหาชนในการกำหนดระเบียบข้อบังคับไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และมีองค์การมหาชนเพียง 1 แห่งเท่านั้น ที่มีกฎหมาย/อนุบัญญัติที่จัดตั้งองค์การมหาชนบัญญัติรับรองอำนาจดังกล่าวไว้

จากลักษณะบทบัญญัติดังกล่าว ขอยกตัวอย่าง ดังนี้

(1) สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) (สทศ.) ที่จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548 [50] และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 [51] ต่างก็ไม่มีการบัญญัติรับรองไว้ เป็นต้น

(2) โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) (รพบ.) มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 [52] มาตรา 20 (4) (ฅ) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการโรงพยาบาลบ้านแพ้วมีหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการและการดำเนินการของโรงพยาบาลเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ โดยมีอำนาจออกระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด หรือประกาศที่เกี่ยวกับ “...การช่วยเหลือเบื้องต้นหรือการเยียวยาให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายจากการดำเนินการของโรงพยาบาลในกรณีที่ผู้นั้นได้รับความเสียหายซึ่งหาผู้กระทำผิดมิได้หรือหาผู้กระทำผิดได้ แต่ยังไม่ได้รับค่าเสียหายภายในระยะเวลาอันสมควร...” เป็นต้น

การที่กฎหมาย/อนุบัญญัติที่จัดตั้งองค์การมหาชนข้างต้น มีความแตกต่างกันย่อมมีผลต่อองค์การมหาชนแต่ละแห่งอย่างชัดเจน กล่าวคือ ในกรณี สทศ. อาจไม่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์การชดเชยเยียวยาให้กับประชาชนได้ เพราะอาจเห็นว่าไม่มีอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งองค์กร ทั้งในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 จึงไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์ในเชิง

มาตรการของฝ่ายบริหารได้ ส่งผลให้เกิดความล่าช้าที่ประชาชนจะได้รับการเยียวยาความเสียหาย ทั้งยังเกิดภาระค่าใช้จ่ายที่ประชาชนจะเข้าถึงความเป็นธรรมโดยต้องนำเรื่องไปฟ้องร้องต่อศาลเอง ส่วนในกรณีของ รพบ. มีการอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวในการจัดทำหลักเกณฑ์เป็นร่างระเบียบคณะกรรมการโรงพยาบาลบ้านแพ้วว่าด้วยการจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นแก่ผู้รับบริการสาธารณสุขที่ได้รับความเสียหายจากการให้บริการสาธารณสุข พ.ศ. และได้เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน (กพม.)⁷ [53] ซึ่งสำนักงาน ก.พ.ร. โดยคณะอนุกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน (อ.กพม.) ได้พิจารณาและมีคำแนะนำต่อร่างระเบียบดังกล่าว โดยเห็นควรให้ขยายความ/นิยามคำว่า “เงินช่วยเหลือเบื้องต้น” ให้สอดคล้องกับ มาตรา 20 (4) และแนะนำส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย [54] เพราะเห็นว่ามีอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งองค์กร รพบ. จึงมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ในเชิงมาตรการของฝ่ายบริหารได้ ส่งผลให้ประชาชนได้รับการเยียวยาความเสียหายจากองค์การมหาชนโดยตรงได้

จึงเห็นได้ว่า การที่พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎหมายกลางและเป็นฐานอำนาจในการจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่ง ไม่บัญญัติสาระสำคัญของหลักการที่ให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการองค์การมหาชนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน จึงส่งผลต่อการบัญญัติกฎหมาย/อนุบัญญัติที่จัดตั้งองค์การมหาชนที่แตกต่างด้วยเช่นกัน ทั้งยังส่งผลต่อการปฏิบัติการกิจขององค์การมหาชนไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ ที่ต้องการการจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพควบคู่ไปกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น ในกรณีของการปฏิบัติการกิจแล้วเกิดความเสียหายหรือเกิดภาระกับประชาชนเกินสมควร จะต้องมีการมาตรการของฝ่ายปกครองมาเยียวยาความเสียหายได้โดยไม่ต้องรอมมาตรการทางศาล ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นประสิทธิภาพของการจัดทำภารกิจและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชนได้อีกแห่งหนึ่งด้วย รวมทั้งบทบัญญัติกฎหมายที่ไม่มีความชัดเจนดังกล่าว ส่งผลให้องค์การมหาชนแต่ละแห่งปฏิบัติแตกต่างกัน จึงย่อมเป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนที่แตกต่างกันด้วย หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า “สภาพบทบัญญัติกฎหมาย ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การมหาชน แต่กลับมีผลเป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนอย่างไม่เสมอภาค”

⁷ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา 5/8 บัญญัติว่า

“มาตรา 5/8 กพม. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง การรวม หรือการยุบเลิกองค์การมหาชน
- (2) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดนโยบาย แนวทาง และหลักเกณฑ์กลางที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้ง การรวม การยุบเลิก การบริหารและพัฒนา และการประเมินผลองค์การมหาชน
- (3) ...”

4.2.2 สภาพปัญหาจากการใช้อำนาจอรรถขององค์การมหาชนในประเทศไทย

จากลักษณะบทบัญญัติของกฎหมายที่มีความแตกต่างกัน ส่งผลต่อการใช้อำนาจอรรถขององค์การมหาชนให้มีความแตกต่างกันด้วย กล่าวคือ

(1) กรณีที่กฎหมายหรืออนุบัญญัติไม่มีการบัญญัติรับรองหลักการไว้อย่างชัดเจน หากการปฏิบัติการกิจขององค์การมหาชนส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือประชาชนเห็นว่าไม่ได้ ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติการกิจขององค์การมหาชน ประชาชนไม่สามารถขอให้้องค์การมหาชนชดใช้ เยียวยาความเสียหายได้ เนื่องจากองค์การมหาชนไม่มีอำนาจตามกฎหมาย แต่ประชาชนจะต้องนำเรื่อง ไปฟ้องร้องต่อศาลปกครองเอง เช่น กรณีที่ปัจเจกบุคคลฟ้อง้องค์การมหาชนต่อศาลปกครอง โดยให้เหตุผล ในคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการออกประกาศของ้องค์การมหาชนที่มีลักษณะเป็นการกระทำ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะกำหนดเงื่อนไขไม่โปร่งใส ใช้เงินไม่คุ้มค่า ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ ไม่มีมนุษยธรรม ไม่มีธรรมาภิบาล แสวงประโยชน์ทับซ้อน กระทำไม่สุจริต ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้ใช้อำนาจ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของ รัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ในการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ [55] เป็นต้น

(2) กรณีที่กฎหมายหรืออนุบัญญัติมีการบัญญัติรับรองหลักการไว้อย่างชัดเจน หาก้องค์การมหาชนปฏิบัติการกิจและส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ้องค์การมหาชนแห่งนั้น ๆ สามารถอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรประกอบกับลักษณะเฉพาะของความเป็น้องค์การมหาชน บริหารจัดการ แก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมหรือไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นได้ทันที เช่น โรงพยาบาลบ้านแพ้ว ที่มีการจัดทำ ระเบียบคณะกรรมการโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (้องค์การมหาชน) ว่าด้วยการจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นแก่ ผู้รับบริการสาธารณสุขที่ได้รับความเสียหายจากการให้บริการสาธารณสุข พ.ศ. 2565 [56] เป็นต้น

จากลักษณะของการใช้อำนาจอรรถข้างต้น หากพิจารณาจากความผูกพันตาม ระบบกฎหมาย [57] ที่้องค์การมหาชนต้องปฏิบัติการกิจให้มีประสิทธิภาพควบคู่ไปกับการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน การที่้องค์การมหาชนไม่มีอำนาจในการวางระเบียบ หลักเกณฑ์ เพื่อชดใช้เยียวยา ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติการกิจของตน ส่งผลให้ประชาชนต้องรับภาระในการเรียกร้องสิทธิที่ เกิดจากการปฏิบัติการกิจของ้องค์การมหาชน และในแง่หนึ่งจึงยังไม่สะท้อนถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ ประชาชน ในขณะที่้องค์การมหาชนที่มีอำนาจในการวางระเบียบ หลักเกณฑ์ เพื่อการชดใช้เยียวยาความเสียหาย ดังกล่าว ย่อมส่งผลให้ประชาชนไม่ต้องรับภาระในการเรียกร้องสิทธิที่เกิดจากการปฏิบัติการกิจของ้องค์การมหาชน และในแง่หนึ่งก็ย่อมสะท้อนถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย จะเห็นได้ว่า อำนาจของ

องค์การมหาชนในการวางระเบียบ หลักเกณฑ์ เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายความเสียหายที่เกิดจากการปฏิบัติการกิจของตนเป็นสาระสำคัญของการปรับใช้หลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะหรือหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของรัฐหรือฝ่ายปกครอง เพื่อให้ประชาชนได้รับความเท่าเทียมกัน โอกาสและการได้รับการปฏิบัติจากรัฐหรือฝ่ายปกครอง อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในมิติขององค์การมหาชนในประเทศไทยที่ได้รับการจัดตั้งตามกฎหมายขององค์การมหาชนด้วยกัน ในเรื่องหลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะและหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นหลักการที่ผูกพันองค์การมหาชนตามระบบกฎหมายอยู่แล้ว จึงควรต้องมีความเท่าเทียมกันทั้งในรูปแบบและเนื้อหาที่เป็นสาระสำคัญ ดังนั้น ความแตกต่างในการใช้อำนาจขององค์การมหาชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะขององค์การมหาชนที่มีบทบัญญัติให้ค่าใช้จ่ายความเสียหายกับองค์การมหาชนที่ไม่มีบทบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงเป็นความลักลั่นอันเป็นความไม่เสมอภาคด้วยเช่นกัน หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า “การใช้อำนาจขององค์การมหาชน ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ต้องทำภารกิจบริการสาธารณะ แต่กลับมีผลเป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนอย่างไม่เสมอภาค”

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติของกฎหมายและสภาพปัญหาจากการใช้อำนาจรัฐดังกล่าว เมื่อพิจารณาจากระบบกฎหมายที่องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ต้องมีอำนาจหน้าที่พื้นฐานตามความผูกพันเหมือนกัน ซึ่งเมื่อเกิดสภาพการณ์ดังกล่าว การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายกลางย่อมเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ที่มีผลถึงองค์การมหาชนทุกแห่งให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน เพื่อป้องกันมิให้เกิดความลักลั่นเหลื่อมล้ำทั้งในเชิงบทบัญญัติของกฎหมายและในเชิงการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ดังนั้น หากมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายกลางในการจัดตั้งองค์การมหาชน คือ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการองค์การมหาชน โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากรณีที่องค์การมหาชนปฏิบัติภารกิจแล้วเกิดความเสียหายหรือสร้างภาระให้แก่ประชาชนจนเกินสมควรหรือไม่เท่าเทียมกัน และการกระทำขององค์การมหาชนนั้นไม่ได้เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและไม่ได้เป็นการกระทำละเมิด จะช่วยให้หลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะกับองค์การมหาชนในประเทศไทยมีความชัดเจนเป็นระบบไม่เกิดความลักลั่นทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติ ทั้งยังเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการคำนึงถึงการปฏิบัติการกิจของรัฐให้มีประสิทธิภาพควบคู่ไปกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย อันอาจเรียกได้ว่าเป็นความสอดคล้องภายใต้ทั้งหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม ตามลักษณะบทบัญญัติทางกฎหมายของประเทศไทยเอง

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

หลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ มีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล ที่เกิดจากการที่รัฐหรือฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติการกิจตามอำนาจหน้าที่แล้วไปส่งผลกระทบต่อ

กับสิทธิเสรีภาพของประชาชนจนเกิดความเสียหายหรือเป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนบางกลุ่มบางคน จนเกินสมควรและไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งแม้การกระทำของรัฐหรือฝ่ายปกครองนั้นจะไม่ได้ผิดกฎหมายและไม่เป็น การกระทำละเมิดก็ตาม โดยในประเทศฝรั่งเศสได้จัดหลักการนี้เป็นหลักการย่อยของหลักความเสมอภาค และถือว่าเป็นบ่อเกิดของหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ส่วนในประเทศ เยอรมนีและประเทศอังกฤษ มีการจัดรูปแบบหลักความเสมอภาคแตกต่างกันออกไป แต่มีสาระสำคัญของ หลักการในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและกำหนดหน้าที่ของรัฐเช่นเดียวกัน สำหรับประเทศไทย ได้จัดหลักการนี้เป็นหลักการย่อยของหลักความเสมอภาคทำนองเดียวกันกับประเทศฝรั่งเศส และยังอาจถือว่า ในส่วนของหลักความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครองตามกฎหมายของศาลปกครองในประเทศไทยเป็น หลักการที่กำหนดหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองทำนองเดียวกันกับหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของ รัฐหรือฝ่ายปกครอง ส่วนองค์การมหาชนในประเทศไทยมีพื้นฐานเกิดมาจากการแบ่งประเภทหน่วยงานของรัฐ ในกำกับของฝ่ายบริหาร โดยวิธีการแยกประเภทองค์กรผู้รับผิดชอบภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ และออกแบบกฎหมายกลางเพื่อจัดตั้งและจัดระบบองค์การมหาชนเป็นการเฉพาะมีความเป็นอิสระในการ บริหารจัดการ การจัดทำภารกิจ และการใช้อำนาจทางปกครอง จากการศึกษาหลักความเสมอภาคในการ รับภาระสาธารณะกับองค์การมหาชนในประเทศไทยพบว่า หลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะเป็น หลักการที่ผูกพันกับองค์การมหาชนในประเทศไทย และเป็นหลักการสำคัญที่แสดงออกถึงดุลยภาพระหว่างการ คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการกำหนดหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครอง แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติ องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ยังไม่ได้มีการบัญญัติ รับรองหลักการนี้ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และการจัดตั้งองค์การมหาชนบางแห่งก็ยังไม่ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ เป็นลายลักษณ์อักษรตามแบบกฎหมายกลาง แต่ก็ปรากฏว่ามีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนบางแห่ง ได้มีการบัญญัติรับรองหลักการนี้ไว้เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งแตกต่างจากกฎหมายกลาง ส่งผลให้เกิดความลักลั่น แตกต่างกันอย่างไม่เป็นธรรมทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติ ดังนั้น สมควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ องค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 โดยการบัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้เป็นลายลักษณ์อักษรใช้ ชัดเจน เพื่อเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายฉบับนี้ ในการพิจารณา กำหนดหลักเกณฑ์และการชดเชยเยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชนที่ได้รับความเสียหายหรือต้องรับภาระ เกินสมควร ซึ่งการเคารพและปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะและหลักความรับผิดชอบ โดยปราศจากความผิดของรัฐหรือฝ่ายปกครองดังกล่าว ย่อมมีผลเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และกำหนดหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองไปพร้อม ๆ กัน อันเป็นการเคารพและปฏิบัติตามหลักนิติรัฐและ หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไปด้วยเช่นกัน

5.2 ข้อเสนอแนะ

(1) ให้ กพม. ใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 5/8 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในการเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับองค์การมหาชน ดังนี้

(1.1) เสนอแนะคณะรัฐมนตรีว่าสมควรปรับปรุงกฎหมายองค์การมหาชน โดยขอให้คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ต่อรัฐสภา เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 เป็นข้อความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 24 คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการและการดำเนินการขององค์การมหาชน เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ ให้รวมถึง

(1) กำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานขององค์การมหาชน

(2) อนุมัติแผนการลงทุนและแผนการเงินขององค์การมหาชน

(3) ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับองค์การมหาชนในเรื่องดังต่อไปนี้

(ก) การจัดแบ่งส่วนงานขององค์การมหาชน และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว

(ข) กำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน

(ค) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างขององค์การมหาชน

(ง) การบริหารและการจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินขององค์การมหาชน

(จ) การช่วยเหลือหรือการเยียวยาให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายจากการดำเนินงานขององค์การมหาชน ในกรณีที่ผู้นั้นได้รับความเสียหายซึ่งหาผู้กระทำผิดมิได้หรือหาผู้กระทำผิดได้ แต่ยังไม่ได้รับค่าเสียหายภายในระยะเวลาอันสมควร

(ฉ) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน

(ช) การแต่งตั้งและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบ

(ซ) การกำหนดขอบเขตเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบและผู้ตรวจสอบภายใน

(ณ) การกำหนดรูปแบบผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่ และลูกจ้างขององค์การมหาชนและเครื่องหมายขององค์การมหาชน

(4) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกำหนด”

(1.2) เมื่อแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 เรียบร้อยแล้ว เพื่อให้องค์การมหาชนแต่ละแห่งมีแนวทางในการดำเนินการในเรื่องนี้ ให้เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดทำหลักเกณฑ์กลางในลักษณะของมาตรฐานขั้นต่ำ สำหรับให้องค์การมหาชนทุกแห่งนำไปใช้เป็นกรอบแนวทางสำหรับการวางระเบียบและกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการช่วยเหลือหรือการเยียวยาให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายจากการดำเนินงานขององค์การมหาชน ในกรณีที่ผู้ได้รับความเสียหายซึ่งหาผู้กระทำผิดมิได้ หรือหาผู้กระทำผิดได้ แต่ยังไม่ได้รับค่าเสียหายภายในระยะเวลาอันสมควร ต่อไป

บรรณานุกรม

- [1] Christopher Pierson. (2004). *The Modern State*. (2nd ed.). Routledge: New York.
- [2] ฉ็อง-โกลิต เวเนเซีย. (ม.ป.ป.). *การพัฒนาเรื่องความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในกรณีที่ไม่มีความผิดในรวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1 : กฎหมายปกครอง ภาคสารบัญญัติ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- [3] บุปผา อัครพิมาน. (ม.ป.ป.). *หลักกฎหมายทั่วไป ใน รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1 : กฎหมายปกครอง ภาคสารบัญญัติ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- [4] พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. (2567). *หลักพื้นฐานทางกฎหมายปกครอง: ข้อความคิดว่าด้วยรัฐฝ่ายปกครองและอำนาจทางปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- [5,37] วัชร กลินสุวรรณ, สมพงษ์ แซ่ตัน, ชนินทร์ อินทรปัญญา และเกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2567). *อิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์การมหาชนในประเทศไทย*. *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน*, 17 (1), 99-101.
- [6] นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2560). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- [7] วัชร กลินสุวรรณ, สมพงษ์ แซ่ตัน และเกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2566). *ปัญหาความเป็นอิสระขององค์การมหาชนในประเทศไทย*, *วารสารนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย*, 7 (2), 10-11.
- [8,50,51] พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 7 และมาตรา 8
- [9,52] พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 6 และ 7
- [10] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2566). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

- [11] คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ข้อ 13 บัญญัติว่า “เพื่ออํารงไว้ซึ่งอำนาจสาธารณะและค่าใช้จ่ายทางการปกครองเป็นการจำเป็นที่จะต้องเรียกให้ (สมาชิกใน) สังคมเข้ามา รับภาระในเรื่องนี้ร่วมกันการมีส่วนร่วมในค่าใช้จ่ายสาธารณะจะต้องกำหนดสัดส่วนในระหว่าง พลเมืองโดยเท่าเทียมกัน โดยคำนึงถึงความสามารถของพลเมืองแต่ละคน (ในการรับภาระค่าใช้จ่าย สาธารณะ)”
- [12,16,17,22,23,24,25] เดชา มหาเสนา. (2559). *การนำหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดมาใช้ในการ พิจารณาคดีปกครอง*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- [13,14,18,19,30] ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. (ม.ป.ป.). *หลักความเสมอภาคและการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- [15,20,21] ภัทรดา เมฆนันทน์. (2557). *หลักความเสมอภาคกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน : ศึกษากรณีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.
- [26] กนกศักดิ์ พ่วงลาภ. (2566). ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองเกี่ยวกับความไม่เสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ, *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 15 (2), 97.
- [27] บท นามบุตร. (2567). “ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน”. สืบค้น 4 มิถุนายน 2567. จาก <https://shorturl.asia/RCUdL>
- [28] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.22/2551
- [29] สมฤดี ธีบุญศิริ. (2567). “รับผิดชอบโดยปราศจากความผิด” : ทำโดยชอบ แต่ต้องชดใช้ !. สืบค้น 31 พฤษภาคม 2567, จาก <https://shorturl.asia/nOC6z>
- [31] ยอดพล เทพสิทธิ และฐานิตา บุญวรรณ. (2561). รื้อสร้างบารงก์โมเดล : ความไม่เสมอภาคในการ รับภาระสาธารณะ, *CMU Journal of Law and Social Sciences*, 11 (2), 142-143.
- [32] สุรพล นิติไกรพจน์. (2543). *ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ.
- [33,35] วัชร กสินสุวรรณ, สมพงษ์ แซ่ตัน และเกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2567). เจตนารมณ์และผลสัมฤทธิ์ ขององค์การมหาชนในประเทศไทย: พัฒนาการและความเปลี่ยนแปลง, *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย แม่ฟ้าหลวง*, 7 (1), 72.
- [34] Winfried R. Dallmayr. (1961). Public and Semi-Public Corporations in France. *Law and Contemporary Problems*, 26 (4), 759.

- [36] ภัสวรรณ อุซุงค์อมร. (2564). การปรับใช้หลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ ไปสู่หลักความเสมอภาคของบุคคลในการรับภาระของรัฐโดยศาลปกครองไทย, *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 13 (2), 342-345.
- [38] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2567). องค์การมหาชน ที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาตาม พ.ร.บ. 2542. สืบค้น 31 พฤษภาคม 2567, จาก <https://po.opdc.go.th/content/OTU>
- [39] พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 5
- [40] นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2554). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ: แนวทางในการจัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- [41] ตัวอย่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 141 ตอนที่ 24 ก 26 เมษายน 2567 หน้า 1-275.
- [42] พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 14
- [43] เขียวขวัญ พงศ์ปรีชา. (2556). แนวความคิดในการจัดให้มีองค์กรกลางเพื่อกำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการองค์การมหาชน. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- [44] Ali Farazmand. (2001). *Handbook of Comparative and Development Public Administration*. New York: Marcel Dekker.
- [45] Zoltan Szente and Konrad Lachmayer. (2017). *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law: A European comparison*. New York: Routledge.
- [46] วัชร กลิ่นสุวรรณ, สมพงษ์ แซ่ตัน และเกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2566). การพัฒนากฎหมายมหาชนภายใต้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน*, 16 (2), 60-65.
- [47] บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2549). รายงานการวิจัย เรื่อง หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- [48] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2567). มติ ครม. เกี่ยวกับการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ. สืบค้น 31 พฤษภาคม 2567, จาก <https://po.opdc.go.th/content/filelist/MjU5>
- [49] พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2548.
- [53] หนังสือโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) ที่ รพบ./2744 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2563
- [54] หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร 1208/443 ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2564
- [55] คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำร้องที่ 652/2565 คำสั่งที่ 1062/2566

- [56] ระเบียบคณะกรรมการโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นแก่ผู้รับบริการสาธารณสุขที่ได้รับความเสียหายจากการให้บริการสาธารณสุข พ.ศ. 2565
- [57] พงศพล มหาวัจน์. (2565). *การใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาตุษฏีบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีปทุม.