



หลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ กับองค์การมหาชนในประเทศไทย Principle of Equality in Accessing Public Service with Public Organization in Thailand

สมพงษ์ แซ่ตัน*

Sompong Saetan*

วัชร กลินสุวรรณ**

Watchara Klinsuwan**

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์***

Kriengkrai Charoenthanavat***

■ บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาถึงหลักการพื้นฐานและหลักเกณฑ์ของหลักความเสมอภาค ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไป มีหลักเกณฑ์สำคัญให้ต้องปฏิบัติต่อบุคคลให้เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลให้แตกต่างกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลให้เหมือนกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันจึงเป็นความไม่เสมอภาค และศึกษาถึงสาระสำคัญของหลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ ซึ่งมีขึ้นเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน โดยต้องพิจารณาทั้งในด้านผู้รับบริการและในด้านผู้ให้บริการ รวมทั้งศึกษาถึงหลักการและหลักเกณฑ์

* นิติกร, สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน)
Legal Officer, National Institute of Educational Testing Service (Public Organization)

** นิติกร, สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน)
Legal Officer, National Institute of Educational Testing Service (Public Organization)

*** ศาสตราจารย์ ดร., คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Professor Dr., Faculty of Law, Chulalongkorn University

Received: 1 May 2024 Revised: 1 August 2024 Accepted: 21 November 2024

ของการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นหลักสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ มีหลักเกณฑ์สำคัญให้ต้องจัดทำด้วยความเสมอภาค มีความต่อเนื่อง และมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสม ตลอดจนศึกษาถึงลักษณะเฉพาะขององค์การมหาชน ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ มีความเป็นอิสระ ถูกออกแบบมาเพื่อปฏิบัติภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านสังคมและวัฒนธรรม โดยคาดหวังประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและการดำเนินการกิจ โดยพิจารณาถึงความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงกันของหลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะกับองค์การมหาชนในประเทศไทยในมิติของความผูกพัน มิติของการปรับใช้หลักการ และมิติของผลกระทบจากการศึกษาพบว่า (1) หลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะกับองค์การมหาชนในประเทศไทยผูกพันตามกฎหมายอย่างเป็นระบบ ทั้งในฐานะหลักกฎหมายทั่วไป ในฐานะหนึ่งในหลักเกณฑ์สำคัญของหลักการจัดทำบริการสาธารณะ ในฐานะหนึ่งในหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และในฐานะหนึ่งในมาตรฐานจริยธรรมสำหรับคณะกรรมการผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ และผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน (2) มีการปรับใช้หลักการนี้กับการปฏิบัติภารกิจขององค์การมหาชนบ้างแล้ว และส่งผลกระทบในเชิงบวกสอดคล้องกับความผูกพันตามระบบอย่างชัดเจน และ (3) มีข้อสังเกตถึงการยังไม่ปรับใช้หลักการนี้ซึ่งส่งผลกระทบในเชิงลบให้ไม่สอดคล้องกับความผูกพัน โดยอาจมีสาเหตุจากการขาดความรู้ ความเข้าใจ ขององค์การมหาชน ดังนั้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ

สอดคล้องกับความผูกพันตามระบบ จึงสมควรสร้างและ/หรือให้ความสำคัญกับความรู้ความเข้าใจ และการปรับใช้หลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะกับความเป็นองค์การมหาชนในประเทศไทยให้กับผู้เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชน

คำสำคัญ: หลักความเสมอภาค, หลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ, บริการสาธารณะ, องค์การมหาชน

■ Abstract

This article aims to study the basic principles and rule of the principle of equality, which is a general principle of law. There is an important rule that people must be treated similarly in the same essence and also be treated differently in different essential ways, according to the unique characteristics of each person. The same treat of people in different substances is therefore unequal. The essence of the principle of equality in accessing public services, which is intended to provide public services for the benefit of the people equally, is then studied. This must be considered both by the service recipient and the service provider, including the principles and rules for public services as the basis for performing state duties. Important rules created with equality, continuity, and adaptability, and the characteristics of

public organizations which are government agencies designed for the specific mission of providing public services to society and culture, must be studied. The efficiency in management and mission operations are subsequently expected by considering the relationship and connection of the principle of equality in accessing public services and public organizations in Thailand in the aspects of engagement, utilization, and effect. The study revealed that (1) the principle of equality in accessing public services and public organizations in Thailand is systematically bound by law. There are general principles of law as one of the important rules of the principles of public service, one of the principles of good governance, and one of the ethical standards for boards, executives, officers, and staffs in public organizations. (2) The principle has been applied to the missions of public organizations to some extent. It has a positive effect on the system's commitment. However, (3) this principle has not yet been applied, which has a negative effect to the commitment. This may be caused by a lack of knowledge and understanding of public organizations. Therefore, for effective law enforcement to be consistent with the system's commitments, the establishments of knowledge and understanding, and the application of the principles of equality in accessing public services with public

organizations in Thailand for people who are involved with public organizations must be achieved.

Keywords: Principle of Equality, Principle of Equality in Accessing Public Services, Public Services, Public Organization

■ บทนำ

หลักความเสมอภาคเป็นหลักกฎหมายทั่วไปและเป็นสากล (Passawan Ochupongamorn, 2021, p. 338) เป็นหลักการพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตย (Kriengkrai Charoenthanavat, 2024, p. 153) เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะต้องได้รับการปฏิบัติจากรัฐและปัจเจกชนด้วยกันเองอย่างเท่าเทียมกัน โดยมีหลักเกณฑ์ให้ต้องปฏิบัติต่อบุคคลให้เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลให้แตกต่างกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลให้เหมือนกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันจึงเป็นความไม่เสมอภาค (Vorapot Visrutpich, 2001, p. 38) เพราะความเสมอภาคทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างทั่วถึง ซึ่งหากเสรีภาพเป็นเสรีภาพที่คนบางกลุ่มเข้าถึงได้ในขณะที่คนบางกลุ่มเข้าถึงไม่ได้ ก็ไม่ถือว่าเป็นเสรีภาพแต่ประการใด ความเสมอภาคจึงเป็นฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นจริง (Somkit Lertpaithoon, 2000, pp. 164-165) ทั้งยังส่งผลต่อการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมิให้เป็นไปตามอำเภอใจ การกระทำ

ใด ๆ ของรัฐจึงต้องสามารถอธิบายเหตุผลของการกระทำทั้งที่ก่อให้เกิดผลกระทบและการให้ประโยชน์แก่บุคคลนั้นได้

โดยหลักความเสมอภาคปรากฏการบัญญัติรับรองไว้ในเอกสารสำคัญระหว่างประเทศ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2491 (Universal Declaration of Human Rights 1948)¹ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Convention on Civil and Political Right)² และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Convention on Economic, Social and Culture Right)³ เป็นต้น และในประเทศไทยก็ปรากฏการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับ⁴ (Somkit Lertpaithoon, 2003, pp.30-31) รวมทั้งในกฎหมายลำดับรองก็ปรากฏถ้อยคำในหลายลักษณะ เช่น เสมอภาคเท่าเทียมกัน และไม่เลือกปฏิบัติ เป็นต้น ซึ่งหลักความเสมอภาคแม้จะได้รับการรับรองเป็นลายลักษณ์อักษรแล้วก็ตาม แต่เนื่องจากคำว่า “ความเสมอภาค” มีความเป็นนามธรรม และมีการบังคับใช้ในหลากหลายมิติ เช่น ความเสมอภาคในทางการเมือง ความเสมอภาคในทางกฎหมาย ความเสมอภาคในทางสังคม และความเสมอภาคในทางเศรษฐกิจ เป็นต้น (Nagel, 2020, p.60) จึงต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาค ซึ่งเป็นสิ่งดีสำหรับสังคม

โดยรวม และต้องพิจารณาภายใต้เงื่อนไขของความสัมพันธ์ของแต่ละบุคคลในสังคมที่มีทัศนคติ ความปรารถนา และความประสงค์แตกต่างกันออกไปด้วย (Derek, 2000, p. 87) รวมถึงความหลากหลายของสถานการณ์หรือความแตกต่าง เช่น ความเชื่อหรือศาสนา พื้นฐานหรือภูมิหลังของบุคคล เป็นต้น (Bhikhu, 1997, pp. 144-145)

สำหรับประเทศไทยนั้น ศาลปกครองได้นำหลักความเสมอภาคมาใช้วินิจฉัยข้อพิพาทจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดที่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือขัดต่อหลักความเสมอภาค (Administrative Study Center, Bureau of Research and Technical Affairs, Administrative Court Office, n.d., p. 1) และปรากฏการจัดหลักการย่อยของหลักความเสมอภาคทำนองเดียวกันกับที่ปรากฏในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีที่มาจากคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐและคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 4 ประการ ได้แก่ (1) หลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ (2) หลักความเสมอภาคในการเข้าทำงานภาครัฐ (3) หลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย และ (4) หลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ (Patrada Mekanandha, 2014, p. 77)

¹ Universal Declaration of Human Rights, Article 1

² International Convention on Civil and Political Right, Article 25, Article 26

³ International Convention on Economic, Social and Culture Right, Article 3

⁴ For example, 1) Constitution of the Kingdom of Siam B.E. 2475 (A.D. 1932), Section 12

2) Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2517 (A.D. 1974), Section 27, Section 28

3) Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540 (A.D. 1997), Section 5, Section 30

4) Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 (A.D. 2007), Section 5, Section 30

5) Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (A.D. 2017), Section 4, Section 5, Section 27

ส่วนองค์การมหาชนในประเทศไทย เป็นหน่วยงานของรัฐใช้อำนาจมหาชน ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง จึงต้องผูกพันและปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคทั้ง 4 ประการข้างต้น โดยองค์การมหาชนมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ⁵ ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542⁶ ถูกจัดตั้งขึ้นให้มีความแตกต่างจากหน่วยงานในภาคมหาชนเดิม คาดหวังให้เป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ มีความคล่องตัว มีการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และมีการวัดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นระบบ รวมถึงมีอิสระในการบริหารจัดการ เพื่อให้การดำเนินการกิจบรรลุผลสัมฤทธิ์ อันถือได้ว่าเป็นลักษณะเฉพาะหรือความเป็นขององค์การมหาชน โดยในการปฏิบัติภารกิจต้องให้ความสำคัญกับคุณค่าหรือประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับผู้รับบริการหรือประชาชนเป็นสำคัญ (MacCarthaigh, 2008, p.4) ต้องมีการวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน โดยเน้นผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจนทั้งในเรื่องของภารกิจ และในเรื่องระบบการจ้างงาน หรือการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามแนวความคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) สามารถวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของภารกิจและมาตรฐานการจ้างงานในแต่ละตำแหน่ง (Goggins, 2017, pp.11-24) ทั้งต้องคุ้มครองไม่ให้ประชาชนต้องรับภาระเกินความเหมาะสม (Stott & Felix, 1997, p.1) โดยการสร้างความสมดุลระหว่างการรักษาหลักความเสมอภาคของบุคคลกับประโยชน์

สาธารณะด้วย (Sheppard, 2020, p.48) เมื่อองค์การมหาชนต้องปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคและมีลักษณะเฉพาะดังกล่าว ส่งผลให้หลักความเสมอภาคเป็นหลักการผูกพันกับองค์การมหาชน เพราะการจัดทำบริการสาธารณะต้องมีความเสมอภาค ต่อเนื่อง และปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย อันเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการได้รับบริการสาธารณะ ทั้งหลักความเสมอภาคยังเป็นกลไกหนึ่งในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพราะองค์การมหาชนต้องใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

กล่าวเฉพาะหลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ หากพิจารณาแต่เพียงชื่อเรียกของหลักการ อาจเข้าใจว่าเป็นความเสมอภาคในด้านผู้รับบริการสาธารณะเท่านั้น แต่หากพิจารณาจากลักษณะของการจัดทำบริการสาธารณะที่ประชาชนมีสิทธิรับบริการ และรัฐมีหน้าที่ให้บริการ ในการพิจารณาหลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ จึงควรพิจารณาทั้ง 2 ด้าน คือ ด้านผู้รับบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นประชาชนผู้รับบริการสาธารณะ จากรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง และด้านผู้ให้บริการสาธารณะ ซึ่งเป็นรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองที่มีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยทั้งสองด้านล้วนต้องอยู่ภายใต้หลักความเสมอภาคเช่นเดียวกัน และกล่าวเฉพาะองค์การมหาชนในประเทศไทยที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

⁵ The important rules of public service in administrative law of France; (1) principle of equity, (2) principle of continuity, and (3) principle of adaptation

⁶ The Public Organizations Act B.E. 2542 (A.D. 1999), Section 5

ซึ่งหากพิจารณาจากลักษณะเฉพาะขององค์กรที่ต้องผูกพันต่อหลักความเสมอภาค และต้องเป็นหน่วยงานจัดทำบริการสาธารณะด้านสังคมและวัฒนธรรมให้มีประสิทธิภาพแตกต่างจากหน่วยงานในภาคมหาชนเดิม แต่เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงผ่านการปฏิบัติการกิจกลับพบว่า การปฏิบัติการกิจในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรมหาชนบางแห่งยังอาจขัดต่อหลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะซึ่งอาจมีสาเหตุจากความรู้ ความเข้าใจที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนไปจากหลักเกณฑ์ของหลักความเสมอภาค และสาระสำคัญของหลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะจนส่งผลให้การปรับใช้หลักการดังกล่าวเป็นไปตามอำเภอใจ หรือขึ้นอยู่กับความรู้ ความเข้าใจขององค์กรมหาชนแต่ละแห่งเอง ซึ่งทำให้การปฏิบัติการกิจไม่เป็นไปตามหลักความเสมอภาค สาระสำคัญของหลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ และลักษณะของความเป็นองค์กรมหาชน ดังนั้น การศึกษาทำความเข้าใจถึงหลักความเสมอภาค การจัดทำบริการสาธารณะ และองค์กรมหาชน จะทำให้เห็นถึงการปรับใช้หลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะกับองค์กรมหาชนในประเทศไทย อันจะส่งเสริมให้องค์กรมหาชนในประเทศไทยสามารถปฏิบัติการกิจได้สอดคล้องตามความผูกพันต่อหลักความเสมอภาค และบรรลุเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรประเภทนี้ทั้งยังสะท้อนให้เห็นถึงการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของการจัดทำบริการสาธารณะ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างเป็นรูปธรรมขึ้น

■ วัตถุประสงค์ของบทความ

1. เพื่อศึกษาทำความเข้าใจหลักความเสมอภาค หลักการจัดทำบริการสาธารณะ และสาระสำคัญขององค์การมหาชน
2. เพื่อศึกษาการปรับใช้หลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะกับองค์กรมหาชนในประเทศไทย
3. เพื่อวิเคราะห์แนวทางการปฏิบัติการกิจขององค์กรมหาชนในประเทศไทยกับหลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการปรับใช้หลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะกับองค์กรมหาชนในประเทศไทย

วิธีการศึกษา

บทความนี้ใช้วิธีการศึกษาค้นคว้าทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมายลำดับรอง ตำรา หนังสือ วารสาร บทความทางวิชาการ คำพิพากษา ข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ และเอกสารอื่น ๆ ภาษาต่างประเทศและทั้งภาษาไทย

■ กรอบความคิดเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะกับองค์กรมหาชน

การที่รัฐจะจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเหมาะสมนั้น หลักความเสมอภาคเป็นหลักการที่ต้องนำมาใช้ในการปฏิบัติการกิจ อันจะเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการได้รับบริการสาธารณะ และ

เป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย
พร้อม ๆ กัน ซึ่งการทำความเข้าใจกรอบ
ความคิดเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคในการ
รับบริการสาธารณะกับองค์การมหาชน
อาจเริ่มพิจารณาจากหลักการพื้นฐานของหลัก
ความเสมอภาค หลักการพื้นฐานของการจัดทำ
บริการสาธารณะ และสาระสำคัญขององค์การ
มหาชน แล้วจึงพิจารณาหลักความเสมอภาค
ในการรับบริการสาธารณะขององค์การมหาชน
ในประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย ดังนี้

1. หลักการพื้นฐานของหลักความเสมอภาค การจัดทำบริการสาธารณะ และสาระสำคัญของ องค์การมหาชน

หลักความเสมอภาค (Principle of Equality)
มีที่มาจากแนวความคิดที่มองว่ามนุษย์ทุกคน
เกิดมามีความเสมอภาคเท่าเทียมกันตาม
ธรรมชาติของความเป็นมนุษย์ ในรัฐเสรี
ประชาธิปไตยถือว่าเป็นหลักการพื้นฐาน และ
มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพ
ที่ช่วยทำให้เสรีภาพเป็นไปอย่างเสมอภาค
เท่าเทียมกันทุกคน ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ
ข้อเท็จจริงเหมือนกันต้องได้รับผลทางกฎหมาย
อย่างเดียวกัน และข้อเท็จจริงที่ไม่เหมือนกัน
ต้องได้รับผลทางกฎหมายที่แตกต่างกัน เช่น
กรณีเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน
มีเสรีภาพในการรวมกลุ่ม⁷ แต่ต้องไม่กระทบกับ
การจัดทำบริการสาธารณะ หรือกรณีนายจ้าง
หรือลูกจ้างมีสิทธิปิดงานหรือนัดหยุดงาน⁸
แต่ต้องเป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายแรงงาน
กำหนด เป็นต้น ซึ่งทั้งสองกรณีเป็นการใช้
สิทธิเสรีภาพในการปิดงานหรือนัดหยุดงาน

เหมือนกัน แต่ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์
ที่แตกต่างกันเนื่องจากเป็นข้อเท็จจริงที่
ไม่เหมือนกัน

โดยหลักความเสมอภาคแบ่งเป็น 2 ประเภท
คือ (1) หลักความเสมอภาคทั่วไป ซึ่งเป็นสิทธิ
ขั้นพื้นฐานของบุคคลทุกคนที่สามารถกล่าวอ้าง
กับการกระทำใด ๆ ของรัฐได้ เพื่อไม่ให้รัฐ
ใช้อำนาจตามอำเภอใจ เช่น ความเสมอภาค
ในการได้รับบริการสาธารณะ ความเสมอภาค
ในการเข้าทำสัญญากับรัฐ ความเสมอภาค
ในการสอบบรรจุเข้ารับราชการ เป็นต้น และ
(2) หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง ซึ่งเป็นสิทธิ
มีขอบเขตเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ถือเป็น
หลักกฎหมายพิเศษ (ต้องพิจารณาก่อน
หลักกฎหมายทั่วไป) หลักความเสมอภาค
ประเภทนี้จะถูกจำกัดการใช้อยู่ในเฉพาะเรื่อง
หรือเฉพาะกลุ่มบุคคลที่รัฐธรรมนูญคุ้มครอง
เท่านั้น และหลักความเสมอภาคยังมีข้อยกเว้น
2 ประการ คือ (1) การเลือกปฏิบัติเพื่อประโยชน์
มหาชน การปฏิบัติต่อบุคคลตามหลักความ
เสมอภาคต้องคำนึงเรื่องประโยชน์สาธารณะ
เหนือประโยชน์ส่วนบุคคลหรือประโยชน์
ปัจเจกชน เช่น การประกาศใช้พระราชกำหนด
การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน
พ.ศ. 2548 ในเขตพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดน
ภาคใต้กรณีเกิดความไม่สงบขึ้น จำเป็นต้องใช้
มาตรการบางอย่างเพื่อให้เกิดความสงบสุข
เป็นต้น และ (2) การเลือกปฏิบัติเพื่อมุ่งลดความ
เหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ เป็นการเลือกปฏิบัติที่มี
วัตถุประสงค์เพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้
บุคคลใช้สิทธิเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลอื่น

⁷ The Public Organizations Act (No. 2) B.E. 2559 (A.D. 2016), Section 38/1

⁸ Labour Relations Act B.E.2518 (A.D. 1975), Chapter 3 Lock-out and Strikes

หรือเรียกว่า “การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม” เช่น การจัดตั้งอำนาจความสะดวกในรถไฟฟ้าสาธารณะสำหรับเด็ก สตรีมีครรภ์ ผู้สูงอายุ คนพิการ เป็นต้น (Kriengkrai Charoenthanavat, 2024, pp.155-164) อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า นัยหนึ่งหลักความเสมอภาคเป็นหลักการพื้นฐานสำหรับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการได้รับบริการสาธารณะ และอีกนัยหนึ่งหลักความเสมอภาคเป็นหลักการสำหรับควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองในการให้บริการสาธารณะ

ส่วนหลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ เป็นหนึ่งในหลักการย่อยของหลักความเสมอภาค อาจพิจารณาได้ 2 ด้าน คือ

(1) ด้านผู้รับบริการสาธารณะ ซึ่งประชาชนเป็นผู้ทรงสิทธิในการได้รับบริการสาธารณะจากการรัฐอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน โดยมีสิทธิเสรีภาพในการได้รับบริการอย่างเท่าเทียม มีความต่อเนื่อง และทันสมัย ต้องมีโอกาสในการเข้าถึงและมีสิทธิเลือกบริการสาธารณะที่รัฐจัดให้อย่างเท่าเทียมกันด้วย

(2) ด้านผู้ให้บริการสาธารณะ ซึ่งรัฐผูกพันตามกฎหมาย มีหน้าที่ปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตามหลักการและหลักเกณฑ์สำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะ โดยต้องจัดทำหลักเกณฑ์หรือกำหนดวิธีการให้มีความเสมอภาค มีการให้บริการอย่างต่อเนื่อง และมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย รวมทั้งต้องให้ออกาสประชาชนในการเข้าถึงและมีสิทธิเลือกบริการสาธารณะตามลักษณะและประเภทอย่างเท่าเทียมกัน

สำหรับการจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) ซึ่งเป็นภารกิจสำคัญของรัฐสมัยใหม่

ที่รัฐต้องจัดทำให้กับประชาชน โดยเป็นหลักการที่ผูกพันรัฐ องค์กรของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์สำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะ 3 ประการ ได้แก่ (1) หลักความเสมอภาค (Principle of Equality) มีจุดมุ่งหมายเพื่อประชาชนทุกคน และประชาชนทุกคนมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน (2) หลักความต่อเนื่อง (Principle of Continuity) มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะโดยไม่หยุดชะงักหรือติดขัด และ (3) หลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (Principle of Adaptation) มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บริการสาธารณะมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

การจัดทำบริการสาธารณะมีการจำแนกออกเป็น (1) การจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ ซึ่งเป็นกิจกรรมเกี่ยวข้องกับความมั่นคง และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม หรือเป็นการพัฒนาสังคมหรือวัฒนธรรม เช่น ระบบศาล ระบบการศึกษาของชาติ เป็นต้น และ (2) การจัดทำบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นกิจกรรมที่มีขึ้นในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด หรือต้องมีการพิจารณาถึงความเหมาะสมในพื้นที่ เช่น บริการด้านสุขอนามัย บริการด้านสวัสดิการสังคมของพื้นที่ เป็นต้น (Nanthawat Borommanan, 2017, pp. 53-68) และการจัดทำบริการสาธารณะยังมีการจำแนกออกเป็น (1) การจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจพื้นฐานของความเป็นรัฐ ซึ่งเป็นภารกิจร่วมกันของรัฐทุกรัฐ และเป็นความรับผิดชอบขององค์กรของรัฐ เป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำเอง โดยใช้องค์กร หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่

ของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบ และ (2) การจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจลำดับรอง หรือกิจกรรมที่เกิดขึ้นตามการพัฒนาและความเปลี่ยนแปลงของสังคมมนุษย์ ซึ่งจำแนกออกได้อีก 2 ลักษณะ คือ (1) การจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวข้องกับพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม และ (2) การจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวข้องกับสังคมและวัฒนธรรม โดยทั้งสองลักษณะรัฐอาจจัดทำเองหรือจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานขึ้นมาใหม่โดยการตราเป็นกฎหมายเฉพาะ และกำหนดอำนาจหน้าที่ เป็นต้น (Surapon Nitikraipot, 1998, pp.6-15) ฉะนั้น การจัดทำบริการสาธารณะทุกประเภทล้วนต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์สำคัญของหลักการจัดทำบริการสาธารณะ อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าการจัดทำบริการสาธารณะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์สำคัญทั้ง 3 ประการ โดยเฉพาะในเรื่องความเสมอภาคที่มีขึ้นเพื่อบุคคลทุกคน เป็นการปฏิบัติที่สอดคล้องกับความเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยซึ่งยอมรับหลักความเสมอภาคและยอมรับอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ อีกทั้งการที่องค์กร/หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ปฏิบัติภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะครบถ้วนตามหลักเกณฑ์สำคัญดังกล่าว ยังเป็นการสะท้อนถึงการกระทำทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย มีการคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งยังเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไปพร้อม ๆ กัน

ส่วนองค์การมหาชน (Public Organization) เป็นหน่วยงานของรัฐ เป็นนิติบุคคลมหาชน มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านสังคมและวัฒนธรรม อันเป็นภารกิจของรัฐ

สมัยใหม่นอกเหนือไปจากภารกิจในการรักษาความมั่นคง มีกระบวนการคิด วิธีการบริหารจัดการการดำเนินการกิจให้บริการแก่ประชาชน นอกจากนี้ องค์การมหาชนยังต้องคำนึงถึงหลักการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนด้วย เช่น หลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องคุ้มครองไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วยหลักการเคารพสิทธิมนุษยชน ซึ่งรัฐต้องมีความรับผิดชอบในการเคารพสิทธิมนุษยชน และหลักการเยียวยา ซึ่งต้องมีการแก้ไข ฟื้นฟู ชดเชย เมื่อเกิดผลกระทบหรือการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นต้น ทั้งองค์การมหาชนยังมีเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรชัดเจน โดยต้องการให้เป็นองค์กรที่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการวัดผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติการชัดเจน และต้องการให้มีความแตกต่างจากหน่วยงานในภาคมหาชนเดิม⁹ โดยเป็นองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งต้องผูกพันต่อหลักการข้างต้น

อาจกล่าวได้ว่าหลักการพื้นฐานและหลักเกณฑ์ของหลักความเสมอภาค เป็นกรอบความคิดพื้นฐานสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะ และหลักความเสมอภาคยังเป็นหนึ่งในหลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย ซึ่งบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่รัฐ องค์กรของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องผูกพันให้ต้องปฏิบัติเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ โดยมีหลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ ที่ต้องคำนึงถึงทั้งด้านผู้รับบริการสาธารณะและด้านผู้ให้บริการสาธารณะเป็น

⁹ See Watchara Klinsuwan, Sompong Saetan and Kriengkrai Charoenthanavat, *Intention and Accomplishment of Public Organizations in Thailand: Development and Transformation*. Mae Fah Luang University Law Journal. 7(1), 43-76.

ข้อพิจารณาชั้นพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติการกิจ โดยเฉพาะองค์การมหาชนซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นให้มีลักษณะเฉพาะ และต้องการให้เป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพแตกต่างจากหน่วยงานในภาคมหาชนเดิม การปฏิบัติการกิจขององค์การมหาชนจึงต้องเป็นไปตามหลักความเสมอภาค และหลักการจัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้งหลักความเสมอภาคในการให้บริการสาธารณะ ตลอดจนลักษณะเฉพาะของความเป็นองค์การมหาชน ดังนั้น หลักความเสมอภาค หลักการจัดทำบริการสาธารณะ และองค์การมหาชนจึงมีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกัน หรือสรุปได้ว่า องค์การมหาชนในประเทศไทยมีหลักการสำคัญอันเป็นเสมือนกรอบแนวทางในการบริหารและการปฏิบัติการกิจ เช่น หลักการจัดทำบริการสาธารณะ หลักความเสมอภาค หลักสิทธิมนุษยชน หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หลักนิติรัฐ และหลักนิติธรรม เป็นต้น

2. หลักความเสมอภาคในการให้บริการสาธารณะขององค์การมหาชนในประเทศฝรั่งเศส และในประเทศไทย

เมื่อเห็นถึงความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงกันของหลักความเสมอภาค หลักการจัดทำบริการสาธารณะ และองค์การมหาชน ที่มีลักษณะเป็นหลักการทั่วไปแล้ว อาจพิจารณาเฉพาะเจาะจงลงไปในหลักการย่อยของหลักความเสมอภาค โดยในประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีการศึกษาและแบ่งประเภทของหลักความเสมอภาคไว้ ควบคู่ไปกับประเทศไทยซึ่งศาลปกครองได้นำหลักเกณฑ์ทำนองเดียวกันมาใช้ในการวินิจฉัยข้อพิพาท เพื่อให้เห็นกรอบความคิดของหลักความเสมอภาคในการให้บริการสาธารณะกับองค์การมหาชนได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนี้

2.1 หลักความเสมอภาคในการให้บริการสาธารณะขององค์การมหาชนในประเทศฝรั่งเศส

หลักความเสมอภาคในการให้บริการสาธารณะเป็นหลักการย่อยของหลักความเสมอภาค ซึ่งเกิดจากคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐและคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยมีสาระสำคัญว่า ผู้รับบริการที่มีความเสมอภาคกันตามหลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ ต้องได้รับการปฏิบัติด้วยกฎเกณฑ์เดียวกัน เพราะรัฐจัดทำบริการสาธารณะโดยมิได้มุ่งหมายให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่ง แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของทุกคน ประชาชนย่อมมีสิทธิจะได้รับการปฏิบัติหรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้นอย่างเสมอภาคกัน (Nanthawat Borommanan, 2017, p. 44)

ส่วนการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศฝรั่งเศส ถูกอธิบายอยู่ในระบบกฎหมายปกครอง ซึ่งในช่วงแรกของการศึกษาทฤษฎีว่าด้วยบริการสาธารณะ ศาสตราจารย์ Léon Duguit ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า “บริการสาธารณะเป็นหนึ่งในองค์ประกอบของรัฐ” โดยคำจำกัดความนี้บ่งบอกถึงนัยของความมีอยู่ของการบริการสาธารณะคู่กับรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนผ่านบริการสาธารณะ นอกเหนือจากคำจำกัดความข้างต้น การจัดทำบริการสาธารณะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ชั้นพื้นฐาน ซึ่งได้รับการยอมรับจากนักกฎหมายมหาชน เรียกว่า กฎหมายของบริการสาธารณะ หรือกฎหมายของ Rolland อันเป็นหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้กับบริการสาธารณะทุกประเภท มีลักษณะคล้ายกับหลักทั่วไปของกฎหมาย

เกี่ยวกับบริการสาธารณะ โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ หลักความเสมอภาค หลักความต่อเนื่อง และหลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (Nanthawat Borommanan, 2017, p.32, 43) จะเห็นได้ว่า การจัดทำบริการสาธารณะมีหลักความเสมอภาคเป็นหนึ่งในหลักเกณฑ์สำคัญขั้นพื้นฐาน องค์การหรือหน่วยงานของรัฐจึงต้องผูกพันให้ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว

สำหรับองค์การมหาชนในประเทศฝรั่งเศสเป็นหน่วยงานซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ โดยองค์การมหาชนมี 2 ประเภท คือ (1) องค์การมหาชนระดับชาติ ซึ่งการจัดตั้งโดยรัฐบัญญัติและกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง เช่น หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละประเภท กรอบของภารกิจ ที่มาของงบประมาณ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การมหาชน และโครงสร้างของคณะกรรมการบริหาร เป็นต้น และ (2) องค์การมหาชนระดับท้องถิ่น ซึ่งจัดตั้งโดยมติขององค์การฝ่ายสภาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ และอยู่ภายใต้ของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แต่มีองค์การมหาชนระดับท้องถิ่นบางประเภทอาจจัดตั้งโดยกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ โดยองค์การมหาชนมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ (1) การเป็นนิติบุคคล ทำให้องค์การมหาชนสามารถดำเนินกิจการได้ด้วยตนเอง มีบุคลากร ทรัพย์สิน และระเบียบวิธีงบประมาณเป็นของตนเอง (2) การเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน ทำให้

องค์การมหาชนสามารถตรากฎเกณฑ์ทั่วไปเพื่อใช้บังคับกับบุคคลและผู้ใช้บริการสาธารณะ รวมทั้งยังมีอำนาจพิเศษซึ่งเป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง และ (3) การเป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ (Nanthawat Borommanan, 2017, pp.83-84) ทั้งนี้ องค์การมหาชนอิสระในประเทศฝรั่งเศสทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น มีอยู่มากกว่า 8,000 องค์กร ซึ่งมีทั้งเป็นหน่วยงาน โรงเรียนมัธยม และมหาวิทยาลัย (Surapon Nitikraipot, 2000, p.109)

โดยในประเทศฝรั่งเศสมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ เช่น (1) สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยถึงการกระทำทางปกครองของวิทยาลัยว่าการที่วิทยาลัยได้ประกาศให้ปิดเทอมเร็วกว่ากำหนด 3 สัปดาห์ เพื่อใช้สถานที่เป็นสนามสอบแข่งขันเข้ามหาวิทยาลัย โดยไม่มีแผนการจัดแบ่งสถานที่ไว้เพื่อให้นักศึกษาได้ใช้สอบปลายภาคเป็นการกระทำขัดต่อหลักความเสมอภาคทางการศึกษา และขัดต่อหลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ¹⁰ (Administrative Study Center, Bureau of Research and Technical Affairs, Administrative Court Office, n.d., pp.40-41) (2) สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยถึงการออกประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมว่า การออกประกาศที่มีวัตถุประสงค์ในการลดเสียงรบกวนจากเครื่องยนต์เฮลิคอปเตอร์ โดยกำหนดให้เฮลิคอปเตอร์ทั่วไปที่มีขนาดเล็ก บรรจุ

¹⁰ CE, 13 Fevrier 1987, 62008 62009 Lebon

ผู้โดยสารไม่เกิน 5 คน และเฮลิคอปเตอร์ที่มีเครื่องยนต์เกินกว่ากำหนด ให้สามารถใช้สนามบินขึ้นลงในเวลากลางคืนได้ไม่เกิน 10 ครั้งต่อปี แต่ประกาศฉบับนี้ไม่ครอบคลุมถึงเฮลิคอปเตอร์ที่ใช้ในการสำรวจที่มีการบินมากกว่า 12 ครั้งต่อปี ซึ่งเป็นภารกิจที่กำหนดไว้ท้ายประกาศ และยังสามารถปรับเปลี่ยนหรือนำเฮลิคอปเตอร์เครื่องใหม่หรือเครื่องอื่นมาใช้ในการบินได้ตลอดเวลา เป็นการออกประกาศให้สิทธิประโยชน์ในการใช้สนามบินแก่เครื่องบินที่ใช้ในการสำรวจมากกว่าเฮลิคอปเตอร์ทั่วไป อันเป็นการขัดกับหลักความเสมอภาคในการเข้าใช้บริการสาธารณะ¹¹ (Passawan Ochupongamorn, 2021, pp.343-344)

(3) สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยถึงการออกประกาศกำหนดประเภทของผู้ใช้ไฟฟ้าที่มีสิทธิได้รับสิทธิการลดหย่อนค่าใช้ไฟฟ้าประจำปี โดยกำหนดให้มีการจำแนกกลุ่มบุคคลตามปริมาณการใช้ของแต่ละกลุ่ม และกำหนดให้ผู้มีถิ่นพำนักถาวรให้ได้รับสิทธิการใช้ไฟฟ้าโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายปีละ 1 ครั้ง แต่ผู้ที่ไม่ใช่ถิ่นพำนักถาวรจะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์นี้ เป็นการออกประกาศที่คำนึงถึงความแตกต่างของบุคคลที่มีสถานะหรือข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญแตกต่างกัน ไม่ถือว่าเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ¹² (Patrada Mekanandha, 2014, p.79) และ (4) สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยถึงการกำหนดค่าบริการรถรับส่งนักเรียน โดยกำหนดการเก็บค่าบริการจากนักเรียนของโรงเรียนที่อยู่นอกเขตเส้นทางของรถบริการรับส่ง แตกต่างจากการเก็บ

ค่าบริการจากนักเรียนของโรงเรียนที่อยู่ในเขตเส้นทางรถบริการรับส่ง โดยให้เหตุผลว่าการให้บริการสาธารณะด้านการคมนาคมขนส่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกัน รัฐจึงอาจปฏิบัติต่อนักเรียนทั้งสองเขตแตกต่างกันได้ ไม่ถือว่าเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ¹³ (Patrada Mekanandha, 2014, p.43) เป็นต้น

จากตัวอย่างคำวินิจฉัยในประเทศฝรั่งเศสข้างต้น แสดงให้เห็นว่า หลักความเสมอภาคได้ขยายขอบเขตมาสู่การให้บริการสาธารณะของประชาชน โดยหลักความเสมอภาคบังคับฝ่ายปกครองว่า ต้องให้บริการต่อบุคคลให้มีสาระสำคัญอย่างเดียวกันในลักษณะอย่างเดียวกัน ภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน (Bubpha Akarapiman, 2008, p.13) แต่หากการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีสาระสำคัญที่แตกต่างกัน ฝ่ายปกครองอาจกำหนดกฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันได้ และไม่ถือว่าการขัดต่อหลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ ฉะนั้น การกระทำของฝ่ายปกครองและการกำหนดกฎเกณฑ์ จึงเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาถึงการจัดทำบริการสาธารณะในขณะเดียวกันหลักความเสมอภาคได้กำหนดสิทธิและให้เสรีภาพแก่ประชาชน ในการได้รับบริการสาธารณะจากภาครัฐอย่างเท่าเทียมกันด้วย รวมถึงองค์การมหาชนที่มีภารกิจในการให้บริการสาธารณะมีอำนาจพิเศษ ซึ่งเป็นเอกลักษณ์ของฝ่ายปกครอง และต้องดำเนินการภายใต้หลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะด้วย

¹¹ Le Groupement Francaise de l'Hélicoptère, June 28, 1996

¹² CE, 29 Janvier 1971, 73537 Lebon

¹³ Département de Puy-Dome c/Bouchon, June 19, 1992

นอกจากนี้ ยังเห็นได้ว่า ในประเทศฝรั่งเศสได้นำหลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะมาใช้ในการวินิจฉัยข้อพิพาท อันเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง และยังใช้ในการกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ประการหนึ่งของหลักการจัดทำบริการสาธารณะ อันเป็นเสมือนเกณฑ์ขั้นพื้นฐานสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะทุกประเภท รวมถึงองค์การมหาชน ก็ได้นำหลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะมาใช้ผ่านการดำเนินกิจการการตรากฎเกณฑ์และการใช้อำนาจมหาชนด้วย ซึ่งในแง่หนึ่งจึงเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในฐานะที่องค์กรมหาชนเป็นฝ่ายปกครองด้วย หรืออีกนัยหนึ่งอาจ เป็นการสะท้อนถึง การให้ความสำคัญกับนำหลักความเสมอภาคมาเป็นกรอบในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย อันเนื่องมาจากแนวความคิดเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคในประเทศฝรั่งเศสถูกพัฒนามากกว่าสองร้อยปี ผ่านการต่อสู้ทางสังคม วงวิชาการ และทางการเมือง จนกระทั่งกลายเป็นพื้นฐานในการดำรงอยู่ของสังคมฝรั่งเศส และแทรกซึมไปทั้งในด้านวัฒนธรรม ประเพณี แนวความคิดของชาวฝรั่งเศสด้วย (Eakacet Vinijkul, 2018, p. 9)

2.2 หลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะขององค์การมหาชนในประเทศไทย

หลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะในประเทศไทย ศูนย์ศึกษาชาติปกรอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง ได้จัดรูปแบบโครงสร้างเป็นหลักการย่อย

ประการหนึ่งของหลักความเสมอภาค โดยมีสาระสำคัญว่า รัฐผู้จัดทำบริการสาธารณะมิได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อบุคคลใดโดยเฉพาะ ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน การเลือกปฏิบัติในระหว่างผู้ใช้บริการสาธารณะ อันทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้นไม่อาจกระทำได้

ส่วนการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย เริ่มมีความชัดเจนในสมัยรัชกาลที่ 5 ทรงปฏิรูประบบการใหม่โดยมีการจัดตั้งกระทรวงต่าง ๆ ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ เช่น กระทรวงคมนาคม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น โดยมีการอธิบายหรือให้ความหมายเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะไว้อย่างหลากหลาย แต่พบว่า คำจำกัดความหรือความหมายในเชิงรูปแบบและเหตุผล ต่างก็ได้รับอิทธิพลมาจากศาสตราจารย์ประยูร กาญจนดุล ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า “...เป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในการควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน” (Nanthawat Borommanan, 2017, pp.140-143) โดยลักษณะของการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักเกณฑ์สำคัญ 3 ประการ คือ ต้องดำเนินการอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง ต้องให้เอกชนได้รับประโยชน์โดยเท่าเทียมกัน และต้องปรับปรุงให้เหมาะสมตามความต้องการของประชาชนอยู่เสมอ (Wanpen Subsongserm, 1996, pp.7-8) ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะสามารถแบ่งได้ 2 ประเภท

ได้แก่ ภารกิจพื้นฐาน (Primary Functions) เป็นกิจกรรมพื้นฐานของความเป็นรัฐ เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทหรือการยุติข้อพิพาท และภารกิจลำดับรอง (Secondary Functions) เป็นกิจกรรมที่จัดทำเพื่อความสะดวกสบายตามความเปลี่ยนแปลงของสังคม เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองและฝ่ายปกครองอาจมอบภารกิจให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนได้ในบางกรณี (Jantajira Iammayura, 1986, pp.5-6) ส่วนองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะนั้น โดยหลักเป็นส่วนราชการเป็นผู้รับผิดชอบภารกิจนี้ โดยส่วนราชการมีโครงสร้างของวัตถุประสงค์ ภารกิจ และอำนาจหน้าที่มีความสัมพันธ์กับรัฐและกับผู้รับบริการตามหลักกฎหมายมหาชนเป็นหลัก แต่มีการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทรัฐได้มอบให้องค์กรหรือหน่วยงานอื่นเป็นผู้รับผิดชอบ เช่น องค์การมหาชน เป็นผู้รับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน เป็นต้น

สำหรับองค์การมหาชนในประเทศไทย¹⁴ ถูกจัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ซึ่งหากพิจารณาจากหลักการพื้นฐาน ความเป็นมา เห็นได้จากการอภิปรายในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. (The Secretariat of the Senate, 1998, pp.2-3) และร่างพระราชบัญญัติ

องค์การมหาชน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (National Legislative Assembly, 2015, p.2) ประกอบกับการอธิบายถึงความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน (Surapon Nitikraipot, 2000, pp.187-207) รายงานการวิจัยเกี่ยวกับการดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติองค์การมหาชน โดยคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (Surapon Nitikraipot, 1998, pp.105-118) และแนวคิดรูปแบบ และวิธีการบริหารองค์การมหาชน (Surapon Nitikraipot, 1999, p.1) รวมทั้งแนวทางการควบคุมดูแลกิจการของคณะกรรมการองค์การมหาชน (Public Organization Affair, Office of the Public Sector Development Commission, 2018, pp.1-3) ตลอดจนมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชนที่เป็นกลไกในการกำกับองค์กรของรัฐในฝ่ายบริหาร (Office of the Public Sector Development Commission, 2024, April 1) แล้ว จะพบว่า มีหลักคิดในการจัดให้มีระบบองค์การมหาชนขึ้น โดยกำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคล¹⁵ เพื่อให้มีสถานะเป็นองค์กรของรัฐ และมีความเป็นบุคคลทางกฎหมายสำหรับการใช้อำนาจในการปฏิบัติภารกิจ กำหนดให้มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ ได้แก่ การรับรองมาตรฐานและการประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม

¹⁴ Types of Public Organization in Thailand; (1) Established by Special Law, (2) Established by The Public Organizations Act B.E. 2542 (A.D. 1999) and Amendments, and (3) Established by The National Higher Education, Science, Research and Innovation Policy Council Act B.E. 2562 (A.D. 2019)

The Public organizations established by the Public Organizations Act B.E. 2542 (A.D. 1999) and Amendments have Intention, purpose, and uniqueness. Therefore, the author selected study.

¹⁵ The Public Organizations Act B.E. 2542 (A.D. 1999), Section 6

การพัฒนาและส่งเสริมการศึกษา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด¹⁶ เพื่อเป็นการกำหนดกรอบ ขอบเขต ของภารกิจบริการสาธารณะ เฉพาะด้านสังคมและวัฒนธรรมเท่านั้น โดยต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก มีการกำหนดในเรื่องของทุน รายได้ และทรัพย์สิน¹⁷ เพื่อให้องค์การมหาชนมีทรัพย์สิน มีรายได้ สำหรับการจัดการภารกิจเป็นของตนเอง มีความอิสระในการบริหารและการดำเนินกิจการ¹⁸ เพื่อให้องค์การมหาชนมีความสามารถในการกำหนดและบริหารจัดการองค์กรได้อย่างคล่องตัว มีระบบเจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงาน¹⁹ เป็นของตนเองในแต่ละองค์การมหาชน เพื่อให้สามารถกำหนดจัดระบบ การสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง รวมถึงการให้พ้นจากตำแหน่งได้ ตามความเหมาะสมและความจำเป็นของกิจการ มีระบบบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลขององค์การมหาชน²⁰ เป็นเอกเทศแยกจากระบบหน่วยงานภาครัฐอื่น เพื่อให้ระบบการกำกับ ตรวจสอบ องค์การมหาชนมีความสอดคล้องกับลักษณะของภารกิจขององค์การมหาชน และมีระบบการ

กำกับดูแลและการยกเลิกองค์การมหาชนไว้เป็นการเฉพาะ²¹ เพื่อให้ระบบองค์การมหาชนมีความเป็นอิสระ แต่มีข้ออิสระจนปราศจากการกำกับดูแล ทั้งนี้ องค์การมหาชนในประเทศไทย ตามกฎหมายฉบับนี้ หากพิจารณาในแง่ของหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) มีลักษณะของการกระจายอำนาจทางกิจการ ซึ่งบางองค์การมหาชนได้รับมอบภารกิจครอบคลุมตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับชาติ จนถึงระดับนานาชาติ ส่วนความสัมพันธ์กับรัฐนั้น จะอยู่ในลักษณะของการควบคุมกำกับดูแล ไม่ใช่การควบคุมบังคับบัญชา รวมทั้งองค์การมหาชนยังมีอำนาจออกกฎหมายลำดับรอง²² เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติการบริการสาธารณะด้วย ทั้งนี้ องค์การมหาชนในประเทศไทยมีทั้งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะ และจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยมีอยู่มากกว่า 60 องค์กร ซึ่งมีทั้งหน่วยงานด้านการศึกษา การสาธารณสุข การให้บริการชุมชน เป็นต้น

โดยในประเทศไทยก็มีคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ เช่น (1) ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาว่า การให้บริการสาธารณสุขเอกชนพื้นฐาน ฝ่ายปกครองไม่อาจดำเนินการใดๆ ที่จะขัดขวางการที่ต้องบริการสาธารณสุขเอกชนที่รัฐพึงบริการให้ ประชาชนทุกรายอย่างเสมอภาค อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

¹⁶ The Public Organizations Act B.E. 2542 (A.D. 1999), Section 5

¹⁷ The Public Organizations Act B.E. 2542 (A.D. 1999), Section 12-18

¹⁸ The Public Organizations Act B.E. 2542 (A.D. 1999), Section 19-34

¹⁹ The Public Organizations Act B.E. 2542 (A.D. 1999), Section 35-38

²⁰ The Public Organizations Act B.E. 2542 (A.D. 1999), Section 39-42

²¹ The Public Organizations Act B.E. 2542 (A.D. 1999), Section 43-45

²² The Public Organizations Act B.E. 2542 (A.D. 1999) and Amendments, Section 24-32

ในการมีคุณภาพชีวิตที่ดีซึ่งรัฐควรคุ้มครองหากอยู่ในขอบเขตที่รัฐให้ความคุ้มครองได้ รัฐจะต้องเป็นผู้ให้บริการ โดยกำหนดเงื่อนไขอันเป็นการเลือกปฏิบัติไม่ได้²³ (Kanathip Thongraweewong et al., 2017, pp.175-176) (2) ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาว่า บทบัญญัติที่ให้นุคคลได้รับการคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญโดยเสมอกัน เป็นการวางหลักการให้รัฐปฏิบัติต่อบุคคลบนพื้นฐานของความเสมอภาคเท่าเทียมกันโดยไม่ออกหลักเกณฑ์ให้มีผลปฏิบัติที่ไม่เสมอภาคแก่บุคคลให้เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน หรือออกหลักเกณฑ์ให้มีผลปฏิบัติต่อบุคคลแตกต่างกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของบุคคล โดยกรณีกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) กำหนดให้การออกโฉนดที่ดินบนเกาะบังคับกับกรณีการครอบครองที่ดินที่เกาะ ซึ่งผู้ครอบครองยังมีได้มีหลักฐานการครอบครองทุกแห่งเสมอเหมือนกัน มิได้เป็นการเลือกปฏิบัติกับผู้ครอบครองรายหนึ่งรายใดหรือเกาะหนึ่งเกาะใดเป็นการเฉพาะ กฎกระทรวงดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค²⁴ (3) คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีคำวินิจฉัยว่า²⁵ การที่โรงเรียนกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นเป็นพิเศษ คือ (3.1) พิจารณารับบุตรหรือธิดาของผู้ปกครองนักเรียน ซึ่งมีบุตรธิดาอยู่ในโรงเรียนแล้ว โดยผู้ปกครองนั้นได้ร่วมมือในการสนับสนุนช่วยเหลือกิจการโรงเรียนด้วยดีมาโดยตลอด (3.2) พิจารณารับหลานของอาจารย์ในโรงเรียน

หรือบุตรหลานของบุคลากร (3.3) พิจารณารับบุตรหรือธิดาของผู้ทำประโยชน์ต่อโรงเรียน มหาวิทยาลัยหรือประเทศชาติ แม้จะไม่มีพี่น้องอยู่ในโรงเรียนนี้มาก่อน และ (3.4) พิจารณารับเด็กของผู้ฝากสำคัญจากส่วนราชการต่างๆ ที่ให้การสนับสนุนช่วยเหลือราชการโรงเรียนหรือมหาวิทยาลัย ปรากฏว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เป็นกรณีพิเศษนี้มิได้มีการประกาศให้สาธารณชนทราบโดยทั่วไป แม้จะปรากฏว่ามีอยู่ในหนังสือครบรอบ 15 ปี ของโรงเรียนก็ตาม ก็ไม่อาจถือได้ว่าประกาศให้สาธารณชนทราบด้วย หลักเกณฑ์นี้ยังเป็นหลักเกณฑ์ที่ทำให้ความได้เปรียบแก่บุคคลบางกลุ่ม ผู้ปกครองที่ไม่มีบุตรหรือธิดาเรียนในโรงเรียนและประสงค์จะให้บุตรหรือธิดาเข้าเรียนในโรงเรียนนี้ก็จะไม่ทราบหลักเกณฑ์ดังกล่าวสำหรับการคัดเลือกนักเรียน จึงเป็นการนำหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นกรณีพิเศษนี้มาใช้ในการคัดเลือกนักเรียนนั้นมิได้เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้โรงเรียนใช้ดุลพินิจได้ตามอำเภอใจ อันเป็นการเลือกปฏิบัติให้เป็นคุณแก่บุคคลบางกลุ่มเท่านั้น จึงไม่เป็นธรรมต่อนักเรียนที่สมัครสอบคัดเลือกเข้าเรียนในโรงเรียนโดยทั่วหน้ากัน อันเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคของบุคคลในการแสวงหาโอกาสที่จะเข้ารับการศึกษามหาวิทยาลัยของรัฐ²⁶ และ (4) คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีคำวินิจฉัยว่า การผ่อนผันผู้เข้าชื่ออาคารบางคน ทั้งที่ล่วงเลยกำหนดระยะเวลาตามแนวปฏิบัติที่กำหนดไว้ แต่ไม่ผ่อนผันผู้เข้าชื่อ

²³ The Supreme administrative court judgment No. ๘.357/2549

²⁴ The Supreme administrative court judgment No. ๗.8-10/2546

²⁵ The Judgment before the establishment of the administrative court in Thailand, B.E. 2542 (A.D. 1999)

²⁶ The Judgment of grievances committee No. 25/2543

อาคารบางคนนั้น ไม่มีเหตุผลอันสมควร ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกันกับรายอื่น หน่วยงานของรัฐมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานเพื่อให้ความช่วยเหลือในด้านที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลาง การปฏิบัติงานของหน่วยงานจึงควรมุ่งเน้นในทางอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เช่าซื้อภายในกรอบระเบียบหลักเกณฑ์หรือแนวปฏิบัติที่กำหนดซึ่งได้ประกาศล่วงหน้าให้ทราบทั่วกันและควรปฏิบัติต่อผู้เช่าซื้อทุกรายโดยเท่าเทียมกัน²⁷ เป็นต้น (Kriengkrai Charoenthanavat, 2005, March 8)

จากตัวอย่างคำวินิจฉัยข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยได้นำหลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะมาใช้ในการวินิจฉัยคดีและข้อพิพาท อันมีลักษณะเป็นการกำหนดแนวทางของการกระทำของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการด้วย ฉะนั้น หลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะจึงเป็นหลักการสำคัญที่นำมาใช้ในการพิจารณาถึงการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง

จึงเห็นได้ว่า ในประเทศไทยก็ได้้นำหลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะมาใช้ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเช่นเดียวกันทั้งกระทำโดยองค์กรฝ่ายตุลาการและกระทำโดยองค์กรฝ่ายบริหาร หรืออีกนัยหนึ่งก็เป็นการแสดงให้เห็นถึงลักษณะหรือรูปแบบหนึ่งของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนควบคู่ไปกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจของฝ่ายปกครอง และ

การจัดทำบริการสาธารณะก็มีการนำหลักความเสมอภาคมาเป็นหลักเกณฑ์อย่างหนึ่งสำหรับการพิจารณาในการจัดทำบริการสาธารณะ ที่ต้องให้ผู้รับบริการได้รับบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งหน่วยงานของรัฐก็ต้องผูกพันและเคารพต่อหลักการนี้ด้วย ซึ่งองค์การมหาชนมีภารกิจและลักษณะเฉพาะในการจัดทำบริการสาธารณะที่แตกต่างจากองค์กรของรัฐในภาคมหาชนเดิม มีความเป็นอิสระ (Watchara Klinisuan et al., 2023a, pp.1-25) หลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะจึงเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของความเป็นองค์การมหาชน หรืออีกนัยหนึ่งก็เป็นการแสดงให้เห็นว่า องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องคำนึงถึงและให้ความสำคัญกับวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ และภารกิจขององค์กร ต้องดำเนินการด้วยความเสมอภาค อันเปรียบเสมือนเป็นครุฑทองของการกระทำทางปกครอง เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจไปตามอำเภอใจ หากแต่ต้องใช้อำนาจนั้นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ

■ การพิจารณาหลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะกับองค์การมหาชนในประเทศไทย

จากการศึกษาสาระสำคัญของหลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะทั้งของประเทศฝรั่งเศส และประเทศไทย ซึ่งมีสาระสำคัญทำนองเดียวกัน และหลักการจัดทำบริการสาธารณะทั้งของประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย

²⁷ The Judgment of grievances committee No. 13/2540

ซึ่งมีหลักเกณฑ์สำคัญเดียวกัน รวมทั้งลักษณะเฉพาะของความเป็นองค์การมหาชนทั้งของประเทศฝรั่งเศสและของประเทศไทย ซึ่งมีแง่มุมสำคัญในการใช้อำนาจมหาชนคล้ายกัน ดังนั้นจึงอาจพิจารณาหลักความเสมอภาคในการให้บริการสาธารณะกับองค์การมหาชนในประเทศไทยในมิติสำคัญ คือ ในมิติของความผูกพัน ในมิติของมุมมองการปรับใช้ในภาคปฏิบัติ และในมิติของผลกระทบ ดังนี้

1. ข้อพิจารณาเชิงความผูกพันหลักความเสมอภาคในการให้บริการสาธารณะในระบบองค์การมหาชนไทย

ในประเทศไทย องค์การมหาชนมีหน้าที่และอำนาจโดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยต้องผูกพันต่อหลักความเสมอภาค กล่าวคือ (1) ในฐานะหลักกฎหมายทั่วไป ไม่จำกัดเฉพาะประเทศหนึ่งประเทศใด และไม่ได้หมายถึงกฎหมายภายในของประเทศหนึ่งประเทศใด ซึ่งได้การยอมรับว่ามีคุณค่าเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ เป็นหลักการสำคัญของหลักนิติรัฐในรัฐเสรีประชาธิปไตย (Samart Trachoo, 2017, pp.57-74) อันเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน และควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทั้งยังเป็นหนึ่งในหลักการสำคัญของหลักสิทธิมนุษยชน ที่ห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติ ซึ่งควรได้รับความคุ้มครองตามหลักนิติธรรมด้วย (2) ในฐานะเป็นหลักการสำคัญ ได้รับการยอมรับร่วมกันโดยนามาบัญญัติรับรองไว้ในเอกสารสำคัญระหว่างประเทศ และในกฎหมายบ้านเมืองของรัฐสมัยใหม่ (3) ในฐานะกฎหมายภายในประเทศ โดยในประเทศไทยได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ และ (4) ในฐานะกฎหมายลำดับรอง องค์การของรัฐต้องผูกพันและต้องปฏิบัติตาม โดยในกรณี

ขององค์กรของฝ่ายบริหารในประเทศไทย มีการจำแนกออกเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานรูปแบบใหม่ (Suvit Amornoparatakul et al., 2010, p.5)

กล่าวเฉพาะองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นอกจากต้องผูกพันต่อหลักความเสมอภาคในฐานะต่าง ๆ ข้างต้นแล้ว ยังต้องผูกพันต่อหลักความเสมอภาคตาม (1) เจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กร ที่ต้องการแยกองค์กรของรัฐสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านให้มีความอิสระและมีความคล่องตัว จนสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเหมาะสม (Watchara Kliniswan et al., 2024, 43-76) (2) กฎหมายกลางในการจัดตั้งองค์การมหาชนที่พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ในมาตรา 5 ซึ่งเป็นบทบัญญัติให้อำนาจในการจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละแห่ง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องเกี่ยวกับการรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุง ศิลปะและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา และการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์ และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีการจัดตั้งองค์การมหาชนตามกฎหมายฉบับนี้รวม 37 แห่ง หรือ 37 ภารกิจบริการสาธารณะ (Office of the

Public Sector Development Commission, 2024, April 1) และพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ในมาตรา 24/1 ซึ่งเป็นบทบัญญัติให้องค์การมหาชนต้องปฏิบัติงานภายใต้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ต้องประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์สำคัญ คือ หลักการตอบสนอง (Responsiveness) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หลักประสิทธิภาพ/คุ้มค่า (Efficiency/Value for Money) หลักความเสมอภาค (Equity) หลักมุ่งฉันทามติ (Consensus Oriented) หลักการตรวจสอบได้/มีภาระรับผิดชอบ (Accountability) หลักเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) และหลักนิติธรรม (Rule of Law) (Watchara Klinsuwan et al., 2023b, 49-78) และ (3) มาตรฐานทางจริยธรรมและประมวลจริยธรรม กล่าวคือ กรณีมาตรฐานทางจริยธรรม ในมาตรา 76 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นบทบัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานจริยธรรมดังกล่าว และกรณีประมวลจริยธรรมในมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติอย่างมีคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งกรณีประมวลจริยธรรมสำหรับกรรมการผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ และผู้ปฏิบัติงานขององค์การมหาชน ในข้อ 3 (6) ซึ่งกำหนดให้กรรมการ

ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ และผู้ปฏิบัติงาน ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม เสมอภาค เท่าเทียม ปราศจากอคติ และไม่เลือกปฏิบัติโดยการใช้ความรู้สึกหรือความสัมพันธ์ส่วนตัว หรือเหตุผลของความแตกต่าง เช่น เชื้อชาติ ศาสนา เพศ อายุ สภาพร่างกาย สถานะทางเศรษฐกิจสังคมด้วย เป็นต้น

จึงเห็นได้ว่า หลักความเสมอภาคมีความสัมพันธ์กับองค์การมหาชนอย่างเป็นระบบ โดยหลักความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์สำคัญประการหนึ่งของการจัดทำบริการสาธารณะ อันเป็นภารกิจขององค์การมหาชน และหลักความเสมอภาคยังเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อันเป็นกรอบในการปฏิบัติภารกิจขององค์การมหาชน รวมทั้งหลักความเสมอภาคก็เป็นหลักประการหนึ่งของประมวลจริยธรรมสำหรับคณะกรรมการ ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ และผู้ปฏิบัติงานขององค์การมหาชน อันเป็นมาตรฐานกำกับพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน โดยองค์การมหาชนต้องผูกพันและปฏิบัติตามหลักความเสมอภาค และหลักการย่อยของความเสมอภาค ซึ่งหลักการดังกล่าวจะเป็นส่วนสำคัญที่จะนำไปสู่เป้าหมายสุดท้ายเพื่อการตอบสนองต่อความต้องการของประเทศชาติและประชาชนบนหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชน (Watchara Klinsuwan et al., 2024, 71)

2. ข้อวิเคราะห์แง่มุมการปรับใช้หลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะในระบบองค์การมหาชนไทย

เมื่อองค์การมหาชนมีลักษณะเฉพาะสามารถบริหารจัดการเกี่ยวกับการกิจบริหาร

จัดการเกี่ยวกับทรัพยากรบุคคล บริหารจัดการเกี่ยวกับงบประมาณ มีแนวทางการกำกับตรวจสอบชัดเจนเป็นของตนเอง และมีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรอง เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุผลสัมฤทธิ์และมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้องค์การมหาชนแต่ละแห่งมีความเป็นอิสระในการกำหนดรูปแบบการดำเนินงาน จนอาจยกมาเป็นกรณีศึกษาได้ถึงแง่มุมในการปรับใช้หลักความเสมอภาค ซึ่งผู้เขียนขอเริ่มพิจารณาแง่มุมการปรับใช้หลักการกับองค์การมหาชน โดยเริ่มจากพิจารณาแง่มุมเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ ก่อน แล้วจึงพิจารณาแง่มุมของตัวอย่างองค์การมหาชนที่มีการปรับใช้หลักการ ดังนี้

1) แง่มุมการพิจารณาเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ

“หลักความเสมอภาค” เป็นหลักการที่มุ่งให้มีปฏิบัติต่อบุคคลให้เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลให้แตกต่างกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลให้เหมือนกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันจึงเป็นความไม่เสมอภาค โดยมีข้อยกเว้นให้สามารถกระทำได้หากการเลือกปฏิบัติเป็นไปเพื่อประโยชน์มหาชน หรือเพื่อมุ่งลดความเหลื่อมล้ำ แต่ “หลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ” ซึ่งเป็นหลักการย่อยของหลักความเสมอภาค เป็นหลักการที่มุ่งให้มีการปฏิบัติต่อประชาชนผู้รับบริการสาธารณะโดยประสงค์ให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน ส่วน “หลักการจัดทำบริการสาธารณะ” มุ่งให้ประชาชนส่วนรวมได้รับการตอบสนองต่อความต้องการ และ “องค์การ

มหาชน” เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะเฉพาะโดยปฏิบัติการกิจบริการสาธารณะ และมุ่งจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านเท่านั้น

หากกล่าวถึงเฉพาะหลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ ที่ต้องพิจารณาด้านของประชาชนในฐานะผู้รับบริการสาธารณะ โดยให้ประชาชนในฐานะผู้ทรงสิทธิได้รับบริการจากรัฐอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน โดยต้องมีโอกาสในการเข้าถึงและเลือกบริการสาธารณะ และด้านขององค์การมหาชนในฐานะผู้ให้บริการสาธารณะ ซึ่งองค์การมหาชนถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้เจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน ถูกออกแบบให้มีความเป็นอิสระ มีความคล่องตัวในการจัดทำภารกิจและการบริหารจัดการองค์กร รวมทั้งมีอำนาจบริหารจัดการระบบงบประมาณและการเงิน มีอำนาจตรากฎหมายลำดับรองด้วยตนเอง และมีอำนาจกำหนดค่าจ้างค่าตอบแทนในการบริหารทรัพยากรบุคคลด้วยตนเอง ตลอดจนไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรเป็นหลัก ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพแตกต่างจากหน่วยงานในภาคมหาชนเดิม และการปฏิบัติการกิจขององค์การมหาชนต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของการจัดทำบริการสาธารณะ มีความเสมอภาคต่อเนื่อง และปรับปรุงเปลี่ยนแปลง โดยต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงหรือให้โอกาสในการเลือกรับบริการสาธารณะได้อย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น ในการปฏิบัติการกิจขององค์การมหาชนจึงต้องคำนึงถึงทั้งในด้านของผู้รับบริการสาธารณะ และด้านผู้ให้บริการสาธารณะ โดยให้ความสำคัญกับการมุ่งถึงประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน มุ่งให้บริการ

สาธารณะ สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนส่วนรวมอย่างเสมอภาค เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์การมหาชนเป็นไปอย่างทั่วถึง ครอบคลุม หรือไม่มีข้อจำกัดใดๆ อันจะเป็นเหตุให้ไม่เกิดความเสมอภาค

2) แง่มุมการพิจารณาตัวอย่างการปรับใช้หลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ

แง่มุมในการพิจารณาหลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ ส่งผลให้สามารถพิจารณาตัวอย่างการปรับใช้หลักการในการปฏิบัติการกิจขององค์การมหาชนได้ละเอียดยิ่งขึ้น โดยผู้เขียนขอยกตัวอย่างภารกิจด้านสาธารณสุข และภารกิจด้านการศึกษา มาเป็นกรณีศึกษา ดังนี้

ตัวอย่างที่ 1 กรณีโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) (รพบ.) ซึ่งมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านการรักษาพยาบาล การส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมป้องกันโรค การฟื้นฟูสุขภาพตามมาตรฐานทางการแพทย์ และด้านเวชศาสตร์ป้องกัน ส่งเสริมและสนับสนุนด้านการสาธารณสุข²⁸ ได้จัดทำภารกิจการให้บริการสาธารณะด้านสุขภาพ เช่น การเปิดสาขาสาทร (Banphaeo General Hospital, 2024a, April 1) และการเปิดสาขาศูนย์ราชการฯ แจ้งวัฒนะ Zone B (Banphaeo General Hospital, 2024b, April 1) เป็นต้น

จากตัวอย่างที่ 1 เห็นได้ว่า ในแง่มุมของผู้รับบริการสาธารณะ การขยายสาขาของโรงพยาบาลทำให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิ

ในการได้รับบริการสาธารณะ มีโอกาสเข้าถึงบริการสาธารณะได้เพิ่มขึ้น หรือมีโอกาสเลือกใช้บริการสาธารณะในพื้นที่ที่อยู่ใกล้กับตนเอง ซึ่งเป็นการลดข้อจำกัดด้านพื้นที่ในการเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุขของโรงพยาบาลอย่างเสมอภาค อันเป็นการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการได้รับบริการด้านสาธารณสุขของประชาชน²⁹ ส่วนในแง่ของผู้ให้บริการสาธารณะ การขยายสาขาโรงพยาบาลเป็นการปฏิบัติการกิจขององค์การมหาชน และเป็นหน้าที่ตามข้อผูกพันทางกฎหมาย รวมทั้งยังเป็นการปฏิบัติที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์สำคัญของจัดทำบริการสาธารณะที่ต้องให้บริการอย่างเสมอภาค จัดทำภารกิจอย่างต่อเนื่อง และมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบและเนื้อหาของบริการให้มีความเหมาะสมและทันสมัย ตลอดจนเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์รูปแบบ หรือวิธีการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งมีลักษณะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงและมีสิทธิในการเลือกใช้บริการสาธารณะในสาขาที่ตนเองต้องการ อันมีผลเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และยังสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของความเป็นองค์การมหาชน ซึ่งมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการและการดำเนินการภายใต้การกำกับดูแล และยังเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติเกี่ยวกับความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย³⁰

²⁸ The Royal decree establishment of Banphaeo general hospital (Public Organization) B.E. 2543 (A.D. 2000) and Amendments, Section 6-7

²⁹ Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (A.D. 2017), Section 47, 48, 55, 71, 258 ข (4)

³⁰ Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (A.D. 2017), Section 4, 27

ตัวอย่างที่ 2 กรณีสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) (สคช.) ซึ่งมีการกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านการศึกษาวิจัย และพัฒนาระบบคุณวุฒิวิชาชีพ ส่งเสริมและสนับสนุนกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มวิชาชีพในการจัดทำมาตรฐานอาชีพ ให้การรับรององค์กรที่มีหน้าที่รับรองสมรรถนะของบุคคลตามมาตรฐานอาชีพ³¹ ได้จัดทำภารกิจการให้บริการสาธารณะ โดยได้จัดทำระบบการเรียนรู้สมรรถนะบุคคลตามมาตรฐานอาชีพและคุณวุฒิวิชาชีพอิเล็กทรอนิกส์ หรือ E-Training โดยเป็นระบบที่ประชาชนสามารถเข้ารับบริการได้ผ่านระบบออนไลน์ ไม่ถูกจำกัดด้วยพื้นที่หรือเวลา เช่น ชุดฝึกอบรม/ตอบโจทย์ Soft Power หลักสูตรพัฒนาทักษะด้านดิจิทัล (Microsoft) (Thailand Professional Qualification Institute, 2024, April 1) เป็นต้น

จากตัวอย่างที่ 2 เห็นได้ว่า ในแง่มุมมองผู้รับบริการสาธารณะ การจัดทำระบบการเรียนรู้ผ่านระบบออนไลน์ ทำให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิในการได้รับบริการสาธารณะมีโอกาสเข้าถึงบริการสาธารณะได้เพิ่มขึ้น หรือมีโอกาสเลือกใช้บริการสาธารณะในช่องทางหรือรูปแบบตามความสะดวก ไม่ถูกจำกัดด้วยสถานที่หรือเวลาในการรับบริการ ส่งผลให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะด้านการศึกษาหรือด้านการฝึกอบรมเพื่ออาชีพได้อย่างทั่วถึง ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ตามสิทธิ

ในการได้รับบริการสาธารณะด้านการศึกษา³² และเสรีภาพในการประกอบอาชีพ³³ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ส่วนในแง่ของผู้ให้บริการสาธารณะ การจัดทำภารกิจที่มีการขยายระบบการเรียนรู้ดังกล่าว เป็นการใช้ลักษณะเฉพาะของความเป็นองค์การมหาชนกำหนดรูปแบบและวิธีการในการดำเนินการตามภารกิจ และเป็นหน้าที่ตามข้อผูกพันทางกฎหมาย สอดคล้องกับหลักเกณฑ์สำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนเป็นการกำหนด รูปแบบหรือวิธีการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งมีลักษณะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเข้าถึง และมีสิทธิในการเลือกใช้บริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง อันมีผลเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และยังสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของความเป็นองค์การมหาชน

ตัวอย่างทั้งสองข้างต้น เป็นการจัดทำภารกิจขององค์การมหาชนที่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ และยังแสดงให้เห็นถึงการกระทำของรัฐที่พึงจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนด้วย³⁴ ตลอดจนสอดคล้องกับความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (The Secretariat of the House of Representatives, 2019, pp. 6, 41-42, 58-59, 68-69, 79-81, 108-109, 467)

³¹ The Royal decree establishment of Thailand Professional Qualification Institute (Public Organization) and Amendments B.E. 2554 (A.D. 2011), Section 7-8

³² Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (A.D. 2017), Section 54

³³ Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (A.D. 2017), Section 40

³⁴ Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (A.D. 2017), Section 76

อาจกล่าวได้ว่า หากพิจารณาหลักความเสมอภาคที่เป็นหลักทั่วไป ซึ่งมีหลักว่าต้องปฏิบัติต่อบุคคลให้เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลให้แตกต่างกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลให้เหมือนกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันจึงเป็นความไม่เสมอภาค โดยมีข้อยกเว้นให้สามารถกระทำได้หากการเลือกปฏิบัติเป็นไปเพื่อประโยชน์มหาชน หรือเพื่อมุ่งลดความเหลื่อมล้ำ ส่วนหลักความเสมอภาคในการให้บริการสาธารณะที่เป็นหลักการย่อยของหลักความเสมอภาค ซึ่งมีหลักว่ามุ่งให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน โดยต้องพิจารณาทั้งด้านผู้รับบริการและผู้ให้บริการ และเมื่อนำมาพิจารณาร่วมกับลักษณะของการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์การมหาชนในประเทศไทย ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเดียวกัน คือ การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างเสมอภาค ต่อเนื่อง และมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสภาพสังคม โดยมีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ควบคู่ไปกับการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ดังนั้น การพิจารณาอย่างละเอียดลออและให้ความสำคัญในการปรับใช้หลักความเสมอภาคในการให้บริการสาธารณะควบคู่ไปกับการปฏิบัติภารกิจบริการสาธารณะขององค์การมหาชนในประเทศไทย จะส่งผลกระทบโดยตรงกับประชาชนผู้รับบริการอย่างชัดเจน

3. ข้อสังเกตของผลกระทบที่เกิดจากการปรับใช้หลักความเสมอภาคในการให้บริการสาธารณะในระบบองค์การมหาชนไทย

องค์การมหาชนได้รับมอบหมายภารกิจที่มีความหลากหลาย ครอบคลุมวิถีชีวิตของประชาชน และองค์การมหาชน (บางแห่ง) มีวัตถุประสงค์ครอบคลุมตั้งแต่ระดับท้องถิ่นระดับชาติ ไปจนถึงระดับนานาชาติ³⁵ รวมทั้งองค์การมหาชนมีลักษณะเฉพาะที่สำคัญตลอดจนองค์การมหาชนในประเทศไทยในปัจจุบันมีจำนวนถึง 37 แห่ง หรือ 37 ภารกิจ และได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินจำนวนหลายพันล้านบาท³⁶ สะท้อนให้เห็นว่าปริมาณภารกิจขององค์การมหาชน รูปแบบของภารกิจ ลักษณะเฉพาะขององค์การมหาชน และจำนวนวงเงินงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับ (ยังไม่รวมถึงกรณีองค์การมหาชนสามารถหาเงินรายได้และไม่ต้องส่งคืนกระทรวงการคลังตามกฎหมาย) นับว่ามีนัยสำคัญจนสามารถสร้างผลกระทบในเชิงคุณค่าต่อระบบการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านสังคมและวัฒนธรรมในประเทศไทยให้กับประเทศชาติและประชาชนได้อย่างชัดเจน หรือสามารถสร้างผลกระทบในเชิงตรงกันข้ามก็ได้เช่นเดียวกัน

กล่าวเฉพาะในมิติของการปรับใช้หลักความเสมอภาคในการให้บริการสาธารณะกับองค์การมหาชน กล่าวคือ การที่องค์การมหาชนมีความเข้าใจถึงความสำคัญและคุณค่าของ

³⁵ For example, National Institute of Educational Testing Service (NIETS); the Institute has the objectives to administer and operate about education, do research on and provide educational testing services, as well as become the center of cooperation on educational testing service in national and international levels. (Public Organization) B.E. 2548 (A.D. 2005), Section 7

³⁶ For example, the Budget Procedure Act B.E. 2566 (A.D. 2023)

หลักการนี้ จะส่งผลต่อการปรับใช้หลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะรูปแบบหนึ่งหรือในทางตรงกันข้าม หากองค์การมหาชนใดมีความเข้าใจไม่ชัดเจน จนอาจเพิกเฉยหรือไม่ให้ความสำคัญกับการใช้หลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อรูปแบบหนึ่งเช่นเดียวกัน ซึ่งการปรับใช้หลักความเสมอภาคในทางปฏิบัติยังมีบางกรณี queพบเห็นได้ว่า การให้บริการสาธารณะรูปแบบนี้อาจขัดต่อหลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ แต่ยังมีได้ถูกนำไปฟ้องจนปรากฏเป็นคำพิพากษาของศาล และเพื่อความเหมาะสมในการอ้างอิง ในบทความนี้ ผู้เขียนจึงขอยกตัวอย่างที่เกิดขึ้นจริง โดยขอใช้ชื่อองค์การสมมติเพื่อเป็นกรณีศึกษา ดังนี้

1) ผลกระทบที่เกิดจากการปรับใช้หลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ

องค์การมหาชน ก. เป็นกิจการให้บริการสาธารณะเฉพาะด้านการศึกษา ที่การจัดทำภารกิจครอบคลุมทั้งในประเทศและต่างประเทศ ในการปฏิบัติภารกิจภายใต้ลักษณะเฉพาะขององค์การมหาชนสามารถบริหารจัดการเกี่ยวกับภารกิจ การบริหารทรัพยากรบุคคล การกำหนดงบประมาณ การกำกับตรวจสอบ และการออกกฎหมายลำดับรอง เพื่อให้การดำเนินงานดังกล่าวบรรลุผลสัมฤทธิ์และมีประสิทธิภาพ³⁷ หากองค์การมหาชน ก. จัดทำ “โครงการบริการทางด้านการศึกษา” ซึ่งเป็นโครงการตามภารกิจขององค์การมหาชน โดยลักษณะของโครงการเป็นการจัดตั้งศูนย์ให้บริการทางด้านการศึกษา จำนวน 5 แห่ง

โดยแต่ละแห่งจะได้รับอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ และอุปกรณ์สำนักงานไว้สำหรับบริการประชาชน องค์การมหาชน ก. ต้องมีข้อพิจารณาตามหลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะอย่างไร

กรณีที่ 1 องค์การมหาชน ก. จัดตั้งศูนย์ให้บริการทางด้านการศึกษา โดยพิจารณาให้แต่ละแห่งกระจายไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศไทย โดยใช้ลักษณะทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทย (ภูมิภาค) มาเป็นข้อพิจารณาพื้นฐานในการกำหนดพื้นที่ให้บริการ เพื่อให้ประชาชนในแต่ละภูมิภาคมีโอกาสในการเข้าถึงบริการ และมีโอกาสในการเลือกใช้บริการในแห่งที่ตนเองสะดวก

กรณีที่ 2 องค์การมหาชน ก. จัดตั้งศูนย์ให้บริการทางด้านการศึกษา โดยให้แต่ละแห่งอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกันในภูมิภาคเดียวกัน ซึ่งประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงบริการได้

จะเห็นได้ว่า กรณีที่ 1 เป็นการปฏิบัติที่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ แต่กรณีที่ 2 เป็นการปฏิบัติขัดต่อหลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ เนื่องจาก

(1) ในด้านผู้รับบริการ การที่องค์การมหาชน ก. จัดตั้งศูนย์บริการทั้ง 5 แห่ง ในพื้นที่ใกล้เคียงกันและในภูมิภาคเดียวกัน เป็นการเปิดโอกาสให้กับประชาชนในพื้นที่และภูมิภาคที่ตั้งเท่านั้น ที่จะได้รับสิทธิในการเข้าถึงบริการหรือเลือกบริการได้อย่างสะดวก ในขณะที่ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่อื่นหรือในภูมิภาคอื่นขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการและไม่มีโอกาส

³⁷ See Watchara Klinuwan, Sompong Saetan & Kriengkrai Charoenthanavat. (2023). Problems on the Autonomy of Public Organizations in Thailand. CRRU Law, Political Science and Social Science Journal, 7(2), 1-25

ในการเลือกได้อย่างเท่าเทียมกับประชาชน ในบางพื้นที่หรือบางภูมิภาค ประชาชนในพื้นที่อื่น หรือภูมิภาคอื่น ซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิในบริการ สาธารณะขององค์การมหาชน ก. ที่จะได้รับบริการ ระดับชาติเหมือนกัน และไม่ถูกเลือกปฏิบัติ หรือไม่ได้รับการอำนวยความสะดวกหรือเลือก อำนวยความสะดวกในแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน

(2) ในด้านผู้ให้บริการ การจัดตั้ง ศูนย์บริการทั้ง 5 แห่ง ในพื้นที่ใกล้เคียงกัน และในภูมิภาคเดียวกันเป็นการปฏิบัติภารกิจที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน ที่ต้องการให้องค์การมหาชน ก. จัดทำภารกิจ ครอบคลุมระดับชาติ ซึ่งต้องใช้ลักษณะเฉพาะ ของความเป็นองค์การมหาชนในการกำหนด รูปแบบ และวิธีการให้บริการสาธารณะ และยังเป็น การปฏิบัติภารกิจที่ไม่เป็นไปตามข้อผูกพัน ตามกฎหมายซึ่งองค์การมหาชน ก. ต้องให้บริการ อย่างเสมอภาค รวมทั้งยังเป็นผู้ให้บริการที่มีได้ คำนึงถึงมุมมองในด้านผู้รับบริการ ซึ่งต้อง ได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกันทั่วประเทศ ซึ่งทำให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกับ สถานที่หรือพื้นที่ที่องค์การมหาชน ก. จัดตั้ง ศูนย์บริการมีสิทธิเหนือกว่าประชาชนในพื้นที่ หรือภูมิภาคอื่น

(3) การไม่คำนึงถึงในด้านผู้รับบริการ และในด้านผู้ให้บริการดังกล่าว ส่งผลให้ องค์การมหาชนยังปฏิบัติภารกิจไม่สอดคล้อง กับข้อผูกพันตามระบบและกฎหมายเกี่ยวกับ หลักความเสมอภาคในฐานะที่เป็นหลักการ ทั่วไป ซึ่งบังคับหน่วยงานภาครัฐในฐานะเป็น หนึ่งในหลักเกณฑ์สำคัญของหลักการจัดทำ บริการสาธารณะ ที่ใช้กับการปฏิบัติภารกิจ

ขององค์การมหาชน ในฐานะหนึ่งในหลักการ ของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ที่เป็นกรอบ ในการปฏิบัติภารกิจขององค์การมหาชน และ ในฐานะหนึ่งในมาตรฐานจริยธรรม ที่ใช้กำกับ พฤติกรรมการปฏิบัติงานขององค์การมหาชนด้วย อันมีลักษณะเป็นการปฏิบัติภารกิจขององค์การ มหาชนยังไม่ปรากฏการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ทั้งยังไม่ปรากฏ การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจ ขององค์การมหาชนด้วย

ตัวอย่างทั้งสองกรณีข้างต้น การปฏิบัติ ภารกิจขององค์การมหาชนส่งผลกระทบต่อ ประชาชนโดยตรงและชัดเจน การปรับใช้หลัก ความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะกับ องค์การมหาชนจึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง เพราะหากองค์การมหาชนมีความรู้ ความเข้าใจ และให้ความสำคัญในการปรับใช้หลักการนี้ จะส่งผลให้การปฏิบัติภารกิจและการบังคับใช้ กฎหมายมีประสิทธิภาพตามความผูกพันอย่าง เป็นระบบ แต่ในทางตรงกันข้ามหากองค์การ มหาชนไม่มีความรู้ ความเข้าใจ หรือไม่ให้ ความสำคัญกับการใช้หลักการนี้ ก็จะส่งผลให้ การปฏิบัติภารกิจและการบังคับใช้กฎหมาย ไม่มีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ หากแต่เป็นเพียง ความผูกพันตามลายลักษณ์อักษรเท่านั้น

2) แนวทางการพิจารณาเพื่อปรับใช้หลัก ความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ

เนื่องจากลักษณะของกิจการและ วิธีการปฏิบัติภารกิจขององค์การมหาชน มีความแตกต่างกันตามกฎหมายจัดตั้งและ การออกแบบวิธีการปฏิบัติภารกิจ แต่ทุก องค์การมหาชนล้วนมีจุดมุ่งหมายอย่างเดียวกัน

คือ การจัดทำบริการสาธารณะให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน การปรับใช้หลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะกับองค์การมหาชนจึงมีความสำคัญและควรต้องพิจารณาอย่างหลากหลายมิติให้รอบคอบทุกแง่มุม โดยต้องคำนึงถึงผู้รับบริการ ผู้ให้บริการ และลักษณะเฉพาะขององค์การมหาชน ที่จะนำไปสู่จุดมุ่งหมายสุดท้ายที่มีผลเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไปพร้อม ๆ กันด้วย องค์การมหาชนจึงอาจกำหนดแนวทางในการพิจารณาเพื่อปรับใช้หลักการนี้ขึ้น เช่น (1) การให้ความสำคัญกับความรู้ ความเข้าใจ ในภารกิจบริการสาธารณะเฉพาะด้านขององค์การมหาชน แต่ละแห่งเองว่ามุ่งให้บริการด้านใดกับประชาชน หรืออีกนัยหนึ่งคือเป็นภารกิจที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเรื่องใด (2) การให้ความสำคัญกับลักษณะเฉพาะที่สำคัญของความเป็นองค์การมหาชน หรืออีกนัยหนึ่งคือเป็นหน่วยงานที่มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะต้องแตกต่างจากหน่วยงานในภาคมหาชนเดิม และ (3) การให้ความสำคัญกับสาระสำคัญของหลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ หรืออีกนัยหนึ่งคือเป็นการบ่งบอกถึงหน้าที่ของรัฐในการให้บริการประชาชน จะส่งผลต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไปพร้อม ๆ กันด้วย เป็นต้น

ความเป็นองค์การมหาชนในแง่มุมต่าง ๆ ส่งผลกระทบบ้างมีนัยสำคัญต่อประชาชนโดยตรงทั้งทางบวกและทางลบ โดยเฉพาะในเรื่องของหลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ จากการยกตัวอย่างที่เกิดขึ้นจริง

แต่ใช้ข้อองค์การสมมติข้างต้น เป็นข้อสังเกตชวนให้คิดถึงผลกระทบของการนำหลักการมาปรับใช้กับองค์การมหาชน หากองค์การมหาชนปฏิบัติขัดต่อหลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะแล้ว จะเกิดผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและชัดเจน

อาจกล่าวถึงข้อสังเกตของผลกระทบในภาพรวมได้ว่า หลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะเป็นหนึ่งในหลักการที่มี “คุณค่า” สำหรับองค์การมหาชนในประเทศไทย และเป็นหลักการพื้นฐานในการปฏิบัติภารกิจขององค์การมหาชนแต่ละแห่งให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การลักษณะนี้ขึ้นในประเทศไทย สำหรับจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านสังคมและวัฒนธรรม รวมถึงในขณะเดียวกันก็ยังเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความแตกต่าง ตลอดจนยังเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมิให้การใช้อำนาจทางปกครองตามอำเภอใจ แต่หากมิได้ใส่ใจต่อสาระสำคัญของหลักการจนเกิดการเพิกเฉย หรือไม่ให้ความสำคัญ ผลของการปรับใช้หลักการก็อาจจะตรงกับข้ามกับที่กล่าวมาข้างต้น หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า หลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะเป็นหนึ่งในหลักการที่สะท้อนให้เห็นการเคารพและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งการเป็นองค์กรที่ปฏิบัติภารกิจได้ตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรรูปแบบนี้ขึ้นในประเทศไทยหรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้ การปฏิบัติภารกิจขององค์การมหาชนภายใต้หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการ

สาธารณะที่มีผลเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ยังเป็นการสะท้อนวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยด้วย³⁸

■ บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

หลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะเป็นหนึ่งในหลักการย่อยของหลักความเสมอภาค มีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันว่าบุคคลจะได้รับบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันในการบริการสาธารณะที่มีลักษณะอย่างเดียวกันและได้รับการบริการไม่เหมือนกัน ในบริการสาธารณะที่มีลักษณะแตกต่างกัน เพราะการจัดทำบริการสาธารณะมีขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวม มิได้มีขึ้นเพื่อคนหนึ่งคนใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดเป็นการเฉพาะ โดยในแง่ของประชาชนผู้รับบริการสาธารณะจะได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ และในแง่ของฝ่ายปกครองผู้ให้บริการสาธารณะจะมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยให้เป็นไปตามอำเภอใจ อันเป็นการเคารพต่อหลักนิติรัฐ ส่วนองค์กรมหาชนในประเทศไทยเป็นหน่วยงานของรัฐใช้อำนาจมหาชน มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านสังคมและวัฒนธรรม มีความเป็นอิสระในการกำหนดภารกิจและการบริหารจัดการองค์กร เพื่อให้สามารถจัดทำภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ และต้องอยู่ภายใต้หลักความเสมอภาคทั้งในฐานะหลักการทั่วไป ในฐานะหลักการพื้นฐาน

ตามกฎหมาย ในฐานะหนึ่งในหลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ ในฐานะหนึ่งในหลักการสำคัญของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และในฐานะหลักการตามประมวลจริยธรรมขององค์การมหาชน จากการศึกษาพบว่า หลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะผูกพันกับองค์การมหาชนอย่างเป็นระบบโดยมีเป้าหมายชัดเจน และปรากฏความชัดเจนในการนำมาปรับใช้ในองค์การมหาชนผ่านตัวอย่างการปฏิบัติภารกิจบ้างแล้ว แต่เนื่องจากภารกิจขององค์การมหาชนมีความหลากหลาย แตกต่างกัน ครอบคลุมบริการสาธารณะด้านสังคมและวัฒนธรรม การพิจารณาปรับใช้หลักความเสมอภาคจึงต้องมีความแตกต่างกันตามลักษณะของภารกิจ โดยอย่างไรก็ตามยังคงต้องอยู่ในกรอบของหลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นพื้นฐานของการปฏิบัติภารกิจ ที่ต้องพิจารณาทั้งในแง่ของผู้รับบริการสาธารณะ และในแง่ผู้ให้บริการสาธารณะ รวมทั้งลักษณะของความเป็นองค์การมหาชน หรืออีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่า หลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะเป็นเสมือนกรอบของข้อพิจารณาขั้นพื้นฐานที่มีคุณค่าและจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการปฏิบัติภารกิจขององค์การมหาชนในประเทศไทย

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพตามระบบและความผูกพันของหลักความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะกับองค์การมหาชนในประเทศไทย จึงควร

³⁸ See Watchara Klinuwat, Sompong Saetan, Chanin Intarapanya & Kriengkrai Charoenthanavat. (2024) Influence of Political Culture with Public Service by Public Organization in Thailand. *Journal of Ombudsman*, 71(1), 87-115

(1) สร้างและ/หรือให้ความสำคัญกับความรู้อย่างเข้าใจเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคในการให้บริการสาธารณะกับความเป็นองค์การมหาชนในประเทศไทย เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชนได้เห็นถึงคุณค่าของหลักการนี้

(2) ให้ความสำคัญกับการปรับใช้หลักความเสมอภาคในการให้บริการสาธารณะกับการปฏิบัติภารกิจขององค์การมหาชน โดยอาจจัดทำเป็นคู่มือหรือแนวทางการปฏิบัติงานที่กำหนดโดยผู้บังคับบัญชาของแต่ละองค์การมหาชนเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงานและกำกับตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา

■ บรรณานุกรม

Administrative Study Center, Bureau of Research and Technical Affairs, Administrative Court Office. (n.d.). *Principle of equality and discrimination*. n.p.

Banphaeo General Hospital. (2024a, April 1). *BGH@sathorn*. <http://www.bghsathorn.com/>

Banphaeo General Hospital. (2024b, April 1). *BGH@government complex Zone. B*. <https://www.bphosp.or.th/gozoneb65/gozoneb.html>

Bhikhu, P. (1997). *Equality in a multicultural society* in Jane, F., (Editors). Equality. London.

Bubpha Akarapiman. (2008). *General principle of law in administrative court*

office. Scholar's Collection Volume 1 : Administrative Law, Substantive Law. Administrative Court Office.

Derek, P. (2000). Equality or priority in Clayton, M., & Williams A. (Editors). *The ideal of equality*. Palgrave Macmillan.

Eakacet Vinijkul. (2018). *Right to equal access to public service : Case Study in France*. Bureau of Research and Technical Affairs, King Prajadhipok's Institute.

Goggins, L. S. (2017). *Social equity in public administration* [Master of Public Administration]. Eastern Kentucky University.

Jantajira Iammayura. (1986). *Public enterprise (state enterprise) in Thai Law : Historical and analytical studies*. Master's thesis, Thammasat University. https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:118497

Kanathip Thongraweewong et al. (2017). *Final report title : Equality and discrimination Law*. The National Human Rights Commission of Thailand.

Kriengkrai Charoenthanavat. (2024). *Fundamental of public law* (10th ed.). Winyuchon Publication House.

Kriengkrai Charoenthanavat. (2005, March 8). *Principle of equality*. <http://publiclaw.net/publaw/view.aspx?id=657&Page=3>

MacCarthaigh, M. (2008). *Public service values*. Institute of Public Administration.

Maysaya Jirawong. (2006). *Judicial analysis*

- of the administrative courts on the equal protection matters*. Master's thesis, Chulalongkorn University. <https://cuir.car.chula.ac.th/handle/123456789/56605>
- Nagel, T. (2000). Equality in Clayton, M., & Williams A. (Editors). *The ideal of equality*. Palgrave Macmillan.
- Nanthawat Borommanan. (2017). *Principle of administrative law on public service* (5th ed.). Winyuchon Publication House.
- National Legislative Assembly. (2015). *Documents for consideration (draft) public organization act (No. ..) A.D. (The Cabinet proposed)*. <https://dl.parliament.go.th/handle/20.500.13072/450702>
- Office of the Public Sector Development Commission. (2024, April 1). *Public organization by royal decree in public organization act A.D 1999*. <https://po.opdc.go.th/content/OTU>
- Office of the Public Sector Development Commission. (2024). *Cabinet resolution of public organization*. <https://po.opdc.go.th/content/filelist/MjU3>
- Passawan Ochupongamorn. (2021). Implementation of the principle of equality provided in the constitution by Thai administrative court leading to the application of the principle of equality in bearing public burdens. *Journal of Politics, administration and law*, 13(2), 338-350. <https://ojs.lib.buu.ac.th/index.php/law/article/view/8335>
- Patrada Mekanandha. (2014). *The principle of equality and the protection of right and liberty of people : A case study on decisions of the constitutional court*. Master's thesis, Chulalongkorn University. <https://cuir.car.chula.ac.th/handle/123456789/44528>
- Public Organization Affair, Office of the Public Sector Development Commission. (2018). *Guideline for regulate of public organization committee*. Office of the Public Sector Development Commission.
- Samart Trachoo. (2017). *An application of the legal state's principle to the decisions of the constitutional court*. Master's thesis, Chulalongkorn University. <https://cuir.car.chula.ac.th/handle/123456789/59592>
- Sheppard, C. (2020). *The principles of equality and non-discrimination, a comparative law perspective Canada* [Master of Public Administration]. Eastern Kentucky University.
- Somkit Lertpaithoon. (2000). Principle of equality. *Thammasat Law Journal*, 30(2), 164-165.
- Somkit Lertpaithoon. (2003). Principle of equality by decision of the constitutional court. *King Prajadhipok's Institute Journal*, 1(1), 30-52.
- Stott, D. & Felix, A. (1997). *Principles of administrative Law*. London.

- Surapon Nitikraipot. (1998). *Research report title: Restructuring of public organization : Possibility and guidelines for legislation establishing public entities which are neither government agencies nor state enterprise*. National Research Council of Thailand.
- Surapon Nitikraipot. (1999). *Public organizations: Concept, design, and management* (2nd ed.). Office of the Civil Service Commission.
- Surapon Nitikraipot. (2000). *Possibilities and legal framework for establishing a public organization*. Office of the Public Sector Development Commission.
- Suvit Amornoparatakul et al. (2010). *Separation of organization in public sector on executive*. Office of the Public Sector Development Commission.
- Thailand Professional Qualification Institute. (2024, April 1). *All course*. <https://e-training.tpqi.go.th/list/all>
- The Secretariat of the House of Representatives. (2019). *Intention and explanations for each section of constitutional A.D. 2017*. The House of Representative.
- The Secretariat of the Senate. (1998). *Report of Senate Meeting No.12/2 October 1998 Title : Consideration (Draft) Public Organization Act A.D. which the House of Representative Approved*. <https://dl.parliament.go.th/handle/20.500.13072/68410>
- Vorapot Visrutch. (2001). *Fundamental of administrative Law* (2nd ed.). Winyuchon Publication House.
- Watchara Klinsuwan, Sompong Saetan & Kriengkrai Charoenthanavat. (2023a). Problems of the autonomy of public organization in Thailand. *CRRU Law, Political Science and Social Science Journal*, 7(2), 1-25.
- Watchara Klinsuwan, Sompong Saetan & Kriengkrai Charoenthanavat. (2023b). Development of public organization law under the principle of good governance. *Journal of Thai Ombudsman*, 16(2), 49-78.
- Watchara Klinsuwan, Sompong Saetan & Kriengkrai Charoenthanavat. (2024). Intention and accomplishment of public organization in Thailand: Development and transformation. *Mae Fah Luang University Law Journal*, 7(1), 43-76.
- Wanpen Subsongserm. (1996). *Restructuring for public organization on process of public service in Thailand*. Master's thesis, Thammasat University. https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:118949

