

## กฎหมายปกครองกับการดำเนินนโยบายบริการสาธารณะ

### ADMINISTRATIVE LAW WITH PUBLIC SERVICE POLICY IMPLEMENTATION

ชาญวิสุทธิ์ ตันมณี\*

Charnwisut Tonmanee

Received: 2021-04-09

Revised: 2021-04-21

พร้อมพล สัมพันธ์โน\*\*

Promphol Samphanthano

Accepted: 2021-04-30

#### บทคัดย่อ

การดำเนินนโยบายบริการสาธารณะโดยรัฐจะต้องมีกฎหมายเป็นเครื่องมือและกลไกในการบริหารงานอยู่เสมอ เพราะการบริหารราชการแผ่นดินจะต้องยึดกฎ ระเบียบ และข้อบังคับตามหลักการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย กลไกและเครื่องมือดังกล่าวก็คือกฎหมายปกครอง ดังนั้น กฎหมายปกครองและการดำเนินนโยบายบริการสาธารณะจึงมีความสัมพันธ์กัน ทั้งเป็นกลไกสำหรับการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติโดยรัฐ การช่วยควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ และเป็นเครื่องมือตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะให้ได้ดุลยภาพกับประโยชน์ของเอกชน อย่างไรก็ตาม กลไกและเครื่องมือดังกล่าวจะต้องมีความเข้มแข็ง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยกลไกจะต้องมีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ส่วนองค์กรจะต้องมีความเป็นเอกภาพ ไม่ซ้ำซ้อนและไม่ถูกแทรกแซงจากทั้งภายในและภายนอกองค์กร และระบบควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจก็ต้องมีความเหมาะสมกับสภาพกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองกระทำอันจะเป็นการสร้างดุลยภาพของความจำเป็นในการใช้อำนาจรัฐ การที่มีกฎหมายปกครองเพื่อควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐจะเป็นหลักการประกันว่าการใช้อำนาจปกครองนั้นเป็นการกระทำภายใต้หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองได้อย่างแท้จริง

**คำสำคัญ:** กฎหมายปกครอง, การดำเนินนโยบาย, บริการสาธารณะ

#### ABSTRACT

The government must always have laws as tools and administrative mechanisms to do the public service policy implementation because the administration of the state government must adhere to

---

\* อาจารย์บรรยายพิเศษ วิทยาลัยสงฆ์นครลำปาง

\*\* อาจารย์ วิทยาลัยสงฆ์นครลำปาง

rules regulations according to the principles of lawful actions. Such mechanisms and tools are administrative law for this reason, administrative laws and public service policy implementation are interrelated. Both as a mechanism for the implementation of public policy by the government, control the exercise of state power and as a tool to monitor the use of state power to protect the public interest in equilibrium with the interests of the private. However, such mechanisms and tools must be strengthened, efficient and effective. The mechanism must be transparent and verifiable. The organization must be a unity, not duplicate and not subject to interference from both internal and external organizations. The system of monitoring the use of power must be suitable for the conditions of the activities performed by the government, which will create a balance of the need for the exercise of state power. The laws governing and monitoring the exercise of such state power will ensure that the exercise of government is done under the rule of law to protect the rights and freedoms of the people including real remedy for those affected by the exercise of administrative power.

**Keywords:** Administrative law, Policy implementation, Public service

## 1. บทนำ

การใช้อำนาจปกครองของรัฐตามเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชน จะต้องอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐและนิติธรรม มีความชอบธรรมตามกฎหมาย การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่มีฐานะที่เหนือกว่า ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ หรือคำสั่งทางปกครองจึงต้องกระทำภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย เช่น เมื่อรัฐตัดสินใจแนบนโยบายที่ได้วางแผนไว้ไปปฏิบัติ เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน การดำเนินนโยบายสาธารณะนั้นจะต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายตามหลักการบริหารจัดการที่ดี มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ จึงจะถือได้ว่าฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจเพื่อดำเนินนโยบายสาธารณะนั้น จะต้องมีเครื่องมือและกลไกในการขับเคลื่อนอำนาจซึ่งก็กฎหมายปกครอง

กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจทางปกครองกับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจทางปกครอง ยกเว้นบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองได้เป็นกรณีไป เช่น บุคคลที่ได้รับสัญญาทางปกครองกับรัฐ และเมื่อมีกรณีพิพาทขึ้นจะต้องนำคดีเข้าสู่ศาลปกครอง ซึ่งคู่พิพาทจะต้องเป็นคู่กรณีที่เป็นหน่วยงานทางปกครองกับหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่หน่วยงานทางปกครองกับเอกชน หรือเจ้าหน้าที่กับเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่กับเอกชน และผู้ที่ฟ้องต่อศาลปกครองได้ต้องเป็นผู้เสียหายโดยตรงตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง พ.ศ. 2539 นอกจากนี้ยังเป็นกฎหมายที่กำหนดถึงรายละเอียดในการปกครองลดหลั่นกันลงมาจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายว่าด้วยการปกครองประเทศ แต่กฎหมายปกครองนั้นเป็นกฎหมายดำเนินการปกครอง ซึ่งกฎหมายปกครองนี้จะกล่าวถึงการจัดระเบียบแห่งองค์การทางปกครอง เช่น การจัดแบ่งกระทรวง ทบวง กรม เป็นต้น

กฎหมายปกครองจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการใช้อำนาจรัฐเพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่ว่าจะเพื่อความคุ้มครองและตรวจสอบอำนาจรัฐโดยองค์กรภายในของฝ่ายปกครอง และองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองเอง ทั้งนี้เพื่อให้การใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครองไม่ก่อให้เกิดผลกระทบ และผลเสียแก่ประชาชนซึ่งต้องเป็นการใช้อำนาจอย่างพอสมควรแก่เหตุ มีความแน่นอนชัดเจน ไม่เลือกปฏิบัติตามอำเภอใจ และคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจ รวมทั้งเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือจำกัดสิทธิของประชาชน ฝ่ายปกครองจึงต้องใช้อย่างจำกัดและมีความระมัดระวังเป็นพิเศษ และต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเพื่อเป็นการวางหลักประกันที่เข้มงวดและเคร่งครัดซึ่งรัฐต้องให้ความเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการแทรกแซง ซึ่งหากฝ่ายปกครองไม่ใช้อำนาจภายใต้กฎหมายที่ให้ไว้ ก็อาจทำให้การดำเนินนโยบายนั้นเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนและองค์กรได้

## 2. นโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนสำคัญในกระบวนการนโยบายสาธารณะ การนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึง การนำการตัดสินใจนโยบายที่ได้กระทำไว้ไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จและเป็นการร่วมกันทำงานภายใต้กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร หรือคำพิพากษาของศาลสูงสุด หรือศาลฎีกา ซึ่งตามอุดมคติแล้วการตัดสินใจนโยบาย คือ การบ่งชี้ปัญหา การกำหนดวัตถุประสงค์ และการกำหนดโครงสร้างกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งกระบวนการกำหนดนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วยขั้นตอนหลายขั้นตอน เริ่มด้วยการกำหนดกฎพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติการคาดหมายผลลัพธ์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ การยินยอมปฏิบัติตามของกลุ่มเป้าหมาย การพิจารณาผลกระทบจากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นทั้งที่เจตนาและไม่ได้เจตนาผลกระทบจากการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติ และการปรับปรุงกฎระเบียบพื้นฐานที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสม ทั้งนี้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีการพิจารณาผลลัพธ์ของนโยบายของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมุ่งให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้ การยินยอมปฏิบัติตามของกลุ่มเป้าหมายต่อการตัดสินใจนโยบายของผู้กำหนดนโยบาย หากนโยบายใดที่กลุ่มเป้าหมายไม่ยินยอมปฏิบัติ จะก่อให้เกิดอุปสรรคสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ การพิจารณาจากผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติ เพื่อจำแนกว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นผลกระทบในทางบวกหรือทางลบ ถ้าเกิดผลในทางลบก็จะได้ปรับปรุงแก้ไขต่อไป การพิจารณาผลกระทบจากการรับรู้ของผู้ตัดสินใจนโยบาย ซึ่งผู้ตัดสินใจนโยบายจะประเมินได้ว่าเป็นผลกระทบที่พึงปรารถนาหรือไม่ และการประเมินกระบวนการทางการเมืองที่มีบทบาทในการบัญญัติกฎหมายเพื่อพิจารณาปรับปรุงกฎหมายให้มีความเหมาะสมในการนำไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ<sup>1</sup>

<sup>1</sup> รัตนารณณ์ แววกระโทษ, การนำนโยบายไปปฏิบัติ, สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2564, จากเว็บไซต์ <https://www.gotoknow.org/posts/448023>, 2559.

### 3. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

การกระทำทางปกครอง หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น การที่ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งแต่งตั้งบุคคล หรือการออกใบอนุญาตให้บุคคลก่อสร้างอาคารเป็นต้น ทั้งนี้ การกระทำทางปกครองแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ<sup>2</sup>

1) นิติกรรมทางปกครอง ได้แก่ การกระทำทางปกครองที่เป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว เช่น การออกกฎ หรือการออกคำสั่ง นิติกรรมทางปกครองสามารถแยกได้เป็นสองประเภทอีกเช่นกัน คือ นิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการทั่วไป เช่น บรรดา กฎ ระเบียบต่างๆ และนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการเฉพาะตัว เช่น คำสั่งต่างๆ เป็นต้น

2) ปฏิบัติการทางปกครอง ได้แก่ การกระทำของฝ่ายปกครองที่มีใช้เป็นการออกกฎ ออก คำสั่ง เช่น การเข้ารื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยฝ่าฝืนกฎหมาย เป็นต้น ปฏิบัติการทางปกครองมักจะเป็นการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของนิติกรรมทางปกครองที่ได้ออกใช้ไปก่อนหน้าแล้ว เช่น ฝ่ายปกครองออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารฝ่าฝืนกฎหมายรื้อถอนอาคารนั้น หากเจ้าของอาคารไม่รื้อถอน ฝ่ายปกครองก็จะเข้าไปรื้อถอน

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เป็นหลักการพื้นฐานกฎหมายปกครองที่จำเป็นในการใช้และตีความกฎหมายปกครอง หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองประกอบด้วยหลักสำคัญ 2 ประการ คือ<sup>3</sup>

1) หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย หลักการนี้กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง การผูกพันตนต่อกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองอาจมีได้ใน 2 ลักษณะ คือ กรณีกฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติแต่เป็นกรณีที่ต้องกระทำปกครองตัดสินใจดำเนินการตามแผนการปกครองเพื่อใช้ชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรดีขึ้น เช่น การสร้างสวนสาธารณะ หรือการดำเนินการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่กระทำการดังกล่าวนี้ให้ขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองที่ใช้บังคับอยู่ นอกจากนี้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่อาจกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่มีลักษณะเป็นนามธรรมและมีผลใช้บังคับทั่วไปให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอด้วยพระราชบัญญัติ รวมตลอดถึงกฎหมายประเพณีทางปกครอง และหลักกฎหมายทั่วไปได้ เช่นเดียวกับการใช้และตีความกฎหมายปกครอง ที่ผู้มีอำนาจตีความจะเคารพหลักความชอบด้วยกฎหมายในกรณีคือ จะใช้หรือตีความกฎหมายกฎหมายเกินกว่ากฎหมายให้อำนาจไม่ได้ และจะใช้หรือตีความกฎหมายในกรณีที่กฎหมายให้ตนเองมีอำนาจในสิ่งที่กฎหมายไม่ละเว้นไม่ให้อำนาจไม่ได้เช่นกัน

<sup>2</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 23, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2559), หน้า 284.

<sup>3</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546), หน้า 33-45.

2) หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” หลักการนี้กำหนดว่า องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำการนั้น ในขณะที่หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายเรียกกรองแต่เพียงให้องค์กรฝ่ายปกครองกระทำการอยู่ในกรอบของกฎหมายเท่านั้น การยอมรับหลักการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้มีการกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในรูปของกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ทั้งนี้เพื่อที่ประชาชนจะได้คาดหมายได้ล่วงหน้าก่อนที่จะกระทำการใดๆ ลงไปว่ากฎหมายต้องการให้ตนประพฤติปฏิบัติอย่างไร การกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีผลทั่วไปดังกล่าวจะกำหนดโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ได้ เว้นแต่องค์กรฝ่ายปกครองจะได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภาให้กำหนดกฎเกณฑ์ในรายละเอียดซึ่งอยู่ในกรอบที่องค์กรนิติบัญญัติได้ตราไว้ล่วงหน้าแล้วในรูปกฎหมายหรือได้รับมอบอำนาจให้ออกคำสั่งเพื่อจะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายที่ได้ประกาศให้รู้ล่วงหน้าแล้วนั้น นอกจากนี้การใช้และตีความกฎหมายปกครองจะอ้างหลักกฎหมายทั่วไปหรือกฎหมายจารีตประเพณีมาใช้เป็นฐานแห่งอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐกระทำการไม่ได้ ส่วนการตีความกฎหมายปกครองที่เป็นลายลักษณ์อักษรจะตีความขยายอำนาจนอกเหนือที่กฎหมายบัญญัติไม่ได้เช่นกัน

#### 4. การบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะ หมายถึง “กิจกรรมประเภทหนึ่งซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม”<sup>4</sup> จากความหมายดังกล่าว บริการสาธารณะจึงประกอบด้วยเงื่อนไข 2 ประการ คือ 1) เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชน ซึ่งหมายถึงกรณีที่นิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วยตนเองอันได้แก่ กิจกรรมที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ และยังหมายความรวมถึงกรณีที่รัฐมอบกิจกรรมของรัฐบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย และ 2) เป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน

หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะถูกสร้างขึ้นมาให้มีส่วนคล้ายกับหลักทั่วไปของกฎหมายเกี่ยวกับบริการสาธารณะ ซึ่งประกอบด้วยหลักการ 3 ประการ ดังนี้

1) หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักนี้เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากการที่ฝ่ายปกครองเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน คือประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน ดังนั้นกิจการใดที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อบุคคลใดโดยเฉพาะจึงไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ

2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้นหากบริการสาธารณะหยุดชะงักลงไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความ

<sup>4</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, สัญญาทางปกครอง : เครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ. สืบค้นเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2564, จากเว็บไซต์ <http://pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=693#s4>, 2559.

<sup>5</sup> อ้างอิงแล้ว, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า 39 – 49.

เตือนร้อนเสียหายได้ ดังนั้นต้องมีความต่อเนื่องตลอดเวลา นอกจากนี้หลักว่าด้วยความต่อเนื่องยังมีผลกระทบต่อสัญญาทางปกครอง กล่าวคือ เมื่อมีเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น มีผลทำให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายปกครองให้จัดทำบริการสาธารณะไม่สามารถดำเนินการตามสัญญาต่อไปได้ตามปกติ ฝ่ายปกครองอาจเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกสัญญาได้ เพื่อประโยชน์สาธารณะแล้วฝ่ายปกครองก็จะเข้าดำเนินการเอง เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องหรือหากเป็นกรณีที่เอกชนต้องรับภาระมากขึ้น ฝ่ายปกครองก็อาจต้องเข้าไปร่วมรับภาระกับเอกชน เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องด้วยเช่นเดียวกัน

3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง การบริการสาธารณะที่ดีจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนได้

## 5. กลไกในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

การปกครองในระบบประชาธิปไตย ฝ่ายปกครองยึดหลักนิติรัฐในการปกครองประเทศ เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของสังคม ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพ และดำรงความเป็นธรรมให้กับทุกภาคส่วนของสังคมภายใต้ฝ่ายปกครอง หรือฝ่ายบริหาร หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องกระทำการในอำนาจหน้าที่ตามขอบเขตของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง ซึ่งฝ่ายปกครองมีฐานะที่เหนือกว่า ดังนั้นการกระทำของฝ่ายปกครองจึงต้องมีการควบคุมและตรวจสอบ ทั้งจากองค์กรภายในของฝ่ายปกครอง และองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง เพื่อให้มีการใช้อำนาจเป็นไปอย่างพอสมควรแก่เหตุ มีความแน่นอนชัดเจน ไม่เลือกปฏิบัติตามอำเภอใจ และคุ้มครอง ความเชื่อถือและความไว้วางใจ รวมทั้งเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะด้วย

โดยการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้นจะประกอบด้วย 2 รูปแบบคือ<sup>6</sup>

1) การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง เป็นการควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร มี 2 ลักษณะ กล่าวคือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์ กับการควบคุมในแง่ของการทุจริตหรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ส่วนองค์กรนิติบัญญัติหรือองค์กรตุลาการ โดยการควบคุมภายในองค์กรนั้นจะมีการควบคุมเฉพาะการควบคุมในแง่ของการทุจริต หรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ การควบคุมลักษณะนี้คือ การควบคุมด้วยวิธีการร้องเรียนภายในฝ่ายปกครองอันเป็นวิธีการกึ่งข้อพิพาท กล่าวคือ เป็นการควบคุมที่ดำเนินการโดยฝ่ายปกครองด้วยกันเองผ่านสายงานบังคับบัญชาที่เหนือกว่า ถือได้ว่าเป็นรูปแบบการควบคุมภายในฝ่ายปกครองแบบดั้งเดิม ถึงแม้ว่าในปัจจุบันการควบคุมภายนอกจะเป็นที่ยอมรับในวงกว้างมากกว่า แต่การควบคุมภายในก็ยังคงมีความจำเป็นเช่นกัน ซึ่งต้องทำควบคู่ไปกับการควบคุมภายนอก การควบคุมลักษณะนี้มีผลดี คือ ประชาชนเข้าถึงกระบวนการได้ง่ายกว่าการเสนอข้อพิพาทให้ศาลที่เป็นองค์กร ภายนอกวินิจฉัย อีกทั้งองค์กรผู้มีอำนาจบังคับบัญชาก็สามารถควบคุมการใช้ดุลพินิจของผู้ใต้บังคับบัญชาได้อย่างสมบูรณ์

<sup>6</sup> ยุติธรรม ปัทมะ, "การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง," บทความวิชาการ ปีที่ 4 ฉบับที่ 06 มีนาคม 2557, หน้า 18-25.

2) การควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองเป็นการควบคุมและตรวจสอบภายนอกองค์กร มี 3 ลักษณะ ได้แก่ การควบคุมและตรวจสอบโดยกระบวนการทางรัฐสภา การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรอิสระต่างๆ และการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการหรือศาล

## 6. บุคคลหรือองค์กรที่มีอำนาจดำเนินนโยบายหรือจัดทำบริการสาธารณะ

องค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารนั้น ประกอบด้วยรัฐบาลและฝ่ายปกครอง โดยรัฐบาล หมายถึง บุคคลและคณะบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจบริหารเพื่อดำเนินการปกครองประเทศ การบริหาร ราชการแผ่นดิน กำหนดนโยบาย และวางแผนงานในการปกครองประเทศ แต่ผู้ที่จะปฏิบัติให้สำเร็จตามนโยบายและดำเนินงานประจำ คือ ฝ่ายปกครอง ซึ่งมีหน้าที่ กำลังคนและงบประมาณ ตลอดจนเครื่องมือที่จะดำเนินการในรายละเอียดเป็นปกติประจำวัน โดยการปฏิบัติงานต่างๆ เพื่อสนองความต้องการ หรือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนและประเทศชาติ ซึ่งเรียกว่า “บริการสาธารณะ” ฝ่ายปกครองจึงเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรฝ่ายบริหาร การปฏิบัติงานหรือดำเนินการของฝ่ายปกครองจึงไม่ใช่การใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ หรือตุลาการแต่อย่างใด<sup>7</sup>

โดยคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้คำนิยามไว้หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ให้คำนิยามไว้ในมาตรา 3 ดังนี้

"เจ้าหน้าที่ของรัฐ" หมายความว่า (1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง (2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ (3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2) "คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท" หมายความว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับกรวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย

สำหรับหน่วยงานทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ให้คำนิยามไว้ในมาตรา 3 ดังนี้

"หน่วยงานทางปกครอง" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความ รวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินการทางปกครอง

<sup>7</sup> ยุติธรรม ปัทมะ, การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง, บทความวิชาการ ปีที่ 4 ฉบับที่ 06 มีนาคม 2557. หน้า 18-25.

## 7. การใช้อำนาจทางปกครองเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ

เมื่อฝ่ายปกครองได้ก่อตั้งบริการสาธารณะขึ้น จะต้องดำเนินการจัดทำหรือกำกับดูแลให้ได้ผลดีตามความมุ่งหมายของการก่อตั้งบริการสาธารณะนั้น ทั้งนี้ฝ่ายปกครองจะมีกฎหมายที่เป็น “เครื่องมือ” ที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 โดยการใช้กฎหมายดังกล่าวมีการแยกลักษณะการใช้ไว้ ดังนี้<sup>8</sup>

1) “กฎ” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

2) “คำสั่งทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียนและการอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

3) “สัญญาทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 หมายความว่า รวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

สัญญาทางปกครองเป็นเครื่องมือสำคัญของฝ่ายปกครองในการที่จะมอบบริการสาธารณะอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองให้แก่เอกชนไปดำเนินการจัดทำและในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ของฝ่ายปกครองเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยส่วนใหญ่บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจะมอบให้เอกชนไปดำเนินการจัดทำได้จะเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม แต่อย่างไรก็ตาม บางกรณีสัญญาทางปกครองสามารถนำมาใช้กับการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองได้ เช่น การค้นคว้าหรือวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีที่ฝ่ายปกครองสามารถว่าจ้างให้มหาวิทยาลัยหรือสถาบันต่างๆ ทำการวิจัยโดยการทำข้อตกลงเป็นสัญญาทางปกครอง

## 8. การควบคุมและตรวจสอบการกระทำทางปกครอง

การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและคำสั่งทางปกครองปรากฏอยู่ในมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดมาตรการควบคุมการกระทำทางปกครองในกรณีเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง โดยหน่วยงานของ

<sup>8</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, สัญญาทางปกครอง: เครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 2.

(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544)

รัฐหรือโดยเจ้าหน้าที่ทางปกครองที่กระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งที่เป็น “กฎ” และ “คำสั่ง” และ “การกระทำอย่างอื่น”

ทั้งนี้ศาลปกครองอาจมีคำสั่งเพิกถอนการกระทำและคำสั่งทางปกครองนั้นได้หากมีลักษณะเป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจหรือเป็นการกระทำที่นอกเหนือหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่ถูกต้องตามรูปแบบหรือขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ไม่ถูกต้องตาม “วิธีการ” ที่กฎหมายกำหนด หรือเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม การสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น การสร้างภาระให้กับประชาชนเกินสมควร การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบของฝ่ายปกครอง หรือเหตุของความไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 (2) คือ “การละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องปฏิบัติและการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร”หรือเหตุตามมาตรา 9 (3) คือ คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดทางปกครองหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือเป็นความเสียหายอันเกิดจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น

เหตุไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 (1) และ (2) ข้างต้น เห็นได้ว่ามีลักษณะเหมือนกันกับหลักควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ส่วนเหตุฟ้องเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 (3) นั้นหมายถึง เป็นกรณีที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งตามมาตรา 72 (3) บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองพิพากษาให้ชดใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อเยียวยาการละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นนั้น

## 9. บทสรุป

การน่านโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนสำคัญในกระบวนการน่านโยบายสาธารณะ ซึ่งตามอุดมคติแล้วการตัดสินใจนโยบาย คือ การบ่งชี้ปัญหา การกำหนดวัตถุประสงค์ และการกำหนดโครงสร้างกระบวนการน่านโยบายไปปฏิบัติ แต่ด้วยกระบวนการกำหนดนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วยขั้นตอนหลายขั้นตอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดนโยบายเพื่อการบริการสาธารณะที่มีผลต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ดังนั้น การดำเนินนโยบายบริการสาธารณะโดยฝ่ายปกครองให้ประสบผลสำเร็จ จึงต้องเป็นการดำเนินการภายใต้กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร หรือคำพิพากษาของศาลสูงสุดหรือศาลฎีกา โดยมุ่งให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาตามวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะที่กำหนดไว้ภายใต้การกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย โปร่งใส ตรวจสอบได้

กฎหมายปกครองเป็นเครื่องมือและกลไกที่ใช้ในฝ่ายปกครองเพื่อน่านโยบายบริการสาธารณะไปดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่กำหนดเงื่อนไข กฎเกณฑ์ และขั้นตอนเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดขอบเขตสถานะ อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐบนพื้นฐานของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้เกิดประโยชน์ส่วนรวม แต่ไม่ให้เกิดผลกระทบแก่ประชาชนเกินควร นอกจากนี้แล้วยังเป็นกฎหมายที่ใช้ในการจัดองค์กรของรัฐในทางบริหารและเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง และเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจในทางปกครองด้วย

จากความสำคัญของกฎหมายปกครองกับการดำเนินนโยบายบริการสาธารณะจึงกล่าวได้ว่า ทั้งสองส่วนมีความสัมพันธ์กันซึ่งสามารถแบ่งเป็น 3 ลักษณะคือ

1) คຸ້ມครองประโยชน์สาธารณะให้ได้คุณภาพกับประโยชน์ของเอกชน

การบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม กิจกรรมนั้นเกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชน ได้แก่ กิจกรรมที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ และยังหมายความรวมถึงกรณีที่รัฐมอบกิจกรรมของรัฐบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย ดังนั้นในการจัดทำบริการสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ได้แก่ กิจกรรมที่โดยสภาพแล้วเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำ เช่น การดูแลรักษาความปลอดภัยและความสงบสุขของชุมชน หรือการบริการสาธารณะที่มีลักษณะของการอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมซึ่งเป็นบริการสาธารณะอีกประเภทหนึ่งที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินการเพื่อสนองความต้องการของประชาชน แต่อย่างไรก็ตามการจัดทำบริการสาธารณะนี้ก็อาจไม่เป็นธรรมได้จากการใช้อำนาจของรัฐในการบริหารจัดการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุนี้กฎหมายปกครองจึงเป็นเครื่องมือที่กำหนดให้การกระทำหรือการดำเนินนโยบายของรัฐต้องอยู่ภายใต้ความเสมอภาคเพื่อคຸ້ມครองประโยชน์สาธารณะให้ได้คุณภาพกับประโยชน์ของเอกชน หากการจัดทำบริการสาธารณะโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ กิจกรรมที่ได้จัดทำขึ้นก็จะไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ

2) เป็นกลไกสำหรับการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติโดยรัฐ

ฝ่ายปกครองเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อมีหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินบริการสาธารณะ ดังนั้นในการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง การดำเนินการนำนโยบายสู่การปฏิบัติต้องชอบด้วยกฎหมาย ทั้งการตีความวัตถุประสงค์ในนโยบาย การวิเคราะห์เป้าหมาย รวมถึงการดำเนินการปฏิบัติเพื่อตอบสนองเป้าหมายของแผนและสอดคล้องกับแนวทางในนโยบาย การแปลความหมายในส่วนกลไกของของนโยบายออกมาในรูปที่เป็นเครื่องมือและทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ และการจัดหาความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของแผน วิธีการปฏิบัติและทรัพยากรที่ใช้ให้ประสานสอดคล้องกันในลักษณะการคาดการณ์ในอนาคต ทั้งหมดนี้จะต้องกระทำภายใต้กฎหมายที่ให้อำนาจไว้ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เป็นต้น ด้วยเหตุนี้กฎหมายปกครองจึงเป็นกลไกสำคัญที่กำหนดการใช้อำนาจบริหารของรัฐให้มีขอบเขตที่ชัดเจนภายใต้หลักนิติรัฐ นิติธรรม เพื่อคຸ້ມครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

3) ช่วยควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ

ด้วยกฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่กำหนดและให้อำนาจทางปกครองกับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจทางปกครอง กฎหมายปกครองจึงมีลักษณะพิเศษ คือ ผู้ที่ใช้อำนาจหรือออกคำสั่งทางปกครองได้ต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่เท่านั้น กฎหมายปกครองจึงเสมือนหนึ่งเป็นเครื่องช่วยควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ องค์กรของรัฐ หน่วยงานของรัฐ เนื่องจากกฎหมายของรัฐมีความไม่เสมอภาค รัฐ หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจให้อำนาจเหนือประชาชนโดยอาจใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน

ดังนั้น กฎหมายปกครองจึงมีลักษณะเป็นการควบคุมการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมแบบป้องกัน กล่าวคือ ก่อนที่ฝ่ายบริหารจะได้วินิจฉัยสั่งการหรือก่อนจะมีการกระทำในทางปกครองที่จะไปกระทบต่อสถานภาพทางกฎหมายของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งจะมีกฎหมายกำหนดกระบวนการหรือขั้นตอนต่าง ๆ ก่อนที่จะมีคำสั่งออกไป เช่น การโต้แย้งคัดค้าน การปรึกษาหารือเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การให้เหตุผลเพื่อเป็นหลักประกันในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง เป็นต้น หรือเป็นการควบคุมแบบป้องกันซึ่งเป็นวิธีการที่ช่วยเสริมการควบคุมโดยทางศาล เพราะฝ่ายปกครองจะต้องระมัดระวังในขั้นตอนการพิจารณาออกคำสั่ง ทำให้การกระทำของฝ่ายปกครองมีความโปร่งใสและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังมีลักษณะเป็นการควบคุมแบบแก้ไขหรือการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครอง หลังการใช้อำนาจทางปกครองไปแล้วอีกด้วย เช่น การควบคุมโดยองค์กรภายในของฝ่ายบริหารเองที่สามารถร้องทุกข์หรือการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือการควบคุมโดยองค์กรภายนอกของฝ่ายบริหาร เช่น การควบคุมโดยทางการเมือง หรือการควบคุมโดยองค์กรพิเศษ หรือการควบคุมโดยศาลปกครอง เป็นต้น โดยการควบคุมแบบแก้ไขนี้เป็นการใช้อำนาจทางปกครองไปแล้ว และเกิดปัญหาจากการใช้อำนาจทางปกครองนั้นขึ้น จึงต้องแก้ไขปัญหาด้วยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้ ส่วนการควบคุมการใช้อำนาจรัฐแบบแก้ไขที่เร็วที่สุด ได้แก่ การควบคุมภายในฝ่ายบริหารด้วยตนเอง อันประกอบด้วยการร้องเรียนต่อผู้สั่งการ หรือผู้บังคับบัญชาที่มีระดับสูงขึ้น ทั้งนี้เพราะหากพบว่าเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็สามารถที่จะร้องเรียนให้มีการแก้ไขยกเลิกได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องนำคดีไปสู่การฟ้องร้องต่อศาลปกครอง

กล่าวโดยสรุป กฎหมายปกครองกับการดำเนินนโยบายบริการสาธารณะมีความสัมพันธ์กัน กฎหมายปกครองเป็นเครื่องมือและกลไกที่ใช้สำหรับการดำเนินนโยบายบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยการกำหนดอำนาจหน้าที่ ขั้นตอน กระบวนการ และวิธีการดำเนินนโยบายบริการสาธารณะให้ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่เป็นเครื่องมือควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง แต่ทั้งนี้องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องมีความเป็นเอกภาพ เข้มแข็ง ไม่ซ้ำซ้อนและไม่ถูกแทรกแซงจากทั้งภายในและภายนอกองค์กร ส่วนกลไกขององค์กรควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ และระบบควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องมีความเหมาะสมกับสภาพ กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองกระทำอันจะเป็นการสร้างดุลยภาพของความจำเป็นในการใช้อำนาจรัฐ และจากความสัมพันธ์ดังกล่าว ในการดำเนินนโยบายบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองหากดำเนินการภายใต้กฎหมายปกครอง ก็จะเป็นหลักประกันว่าการใช้อำนาจปกครองนั้นเป็นการกระทำภายใต้หลักนิติรัฐและนิติธรรมที่มุ่งคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง

## 10. เอกสารอ้างอิง

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 23. กรุงเทพมหานคร. สำนักพิมพ์วิญญูชน,

นันทวัฒน์ บรมานันท์. สัญญาทางปกครอง : เครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ. สืบค้นเมื่อวันที่ 4

กุมภาพันธ์ 2564. จากเว็บไซต์ <http://pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=693#s4>, 2559

นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร.

สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544.

ยุติธรรม บัททะ. “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง.” บทความวิชาการ ปีที่ 4 ฉบับ

ที่ 06 มีนาคม 2557.

รัตนภรณ์ แววกระโทษ. การนำนโยบายไปปฏิบัติ. สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2564. จากเว็บไซต์

<https://www.gotoknow.org/posts/448023>, 2559.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและ

การกระทำทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร. สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546.