

แนวทางและความเป็นไปได้ในการมอบอำนาจรัฐ ให้เอกชนออกคำสั่งทางปกครอง*

GUIDELINE AND PROBABILITY PRINCIPLES OF AUTHORIZATION RULE COMMAND FROM GOVERNMENT TO PRIVATE INSTITUTION

ธัชชนันท์ อิศรเดช

Thatchanan Issaradet

วิกรณ์ รักษ์ปวงชน

Vikorn Rakpuangchon

อิงครัตน์ ดลเจิม

Ingkarad Doljerm

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

Sukhothai Thammathirat Open University; Thailand

พระครูวินัยธรสุริยา สุริโย(คงคาไหว)

Phrakhruwinaiython SuriyaSuriyo (Khongkhawai)

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตนครศรีธรรมราช

Mahachulalongkornrajavidyalaya University Nakhon Si Thammarat Campus, Thailand

มานะ เผาะช่วย

Mana Pochauy

นักวิชาการอิสระ

Independent Scholar

E-mail: dr.that@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักความเป็นไปได้ในการมอบอำนาจรัฐให้เอกชนดำเนินการออกคำสั่งทางปกครอง 2) ศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักความเป็นไปได้ในการมอบอำนาจรัฐให้เอกชนดำเนินการออกคำสั่งทางปกครอง และ 3) เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหที่เหมาะสมในการมอบอำนาจรัฐให้เอกชนดำเนินการออกคำสั่งทางปกครอง เป็นวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้แบบสัมภาษณ์และสนทนากลุ่มโดยเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง แบ่งเป็น 5 กลุ่ม ได้แก่ 1) ผู้พิพากษา 2) พนักงานอัยการ 3) พนักงานสอบสวน 4) ทนายความ และ 5) เจ้าหน้าที่รัฐ จำนวนทั้งหมด 10 คน โดยนำมาวิเคราะห์เชิงเนื้อหาและสรุปเป็นภาพรวม ผลการวิจัยพบว่า 1) แนวคิด

* Received 25 June 2021; Revised 14 September 2021; Accepted 2 October 2021



หลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พรบ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พรบ.วิธีการปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พรบ.ทนายความ พ.ศ. 2528 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 2) มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักความเป็นไปได้ในการมอบอำนาจรัฐ ได้แก่ (1) การใช้ดุลพินิจและวิธีปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครอง (2) พัสตและสัญญาทางปกครอง และ (3) ผลของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ปฏิบัติตามหลักความไม่มีส่วนได้เสีย และ 3) แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมในการมอบอำนาจรัฐให้เอกชน สมควรแก้ไขและเพิ่มเติมเนื้อหาในกฎหมายที่มีผลกระทบกับหน่วยงานภาครัฐ การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองไปก้าวกาลังสิทธิและเสรีภาพบุคคล ได้แก่ พรบ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 มาตรา 9 (1) และพรบ.วิธีการปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 56 ถึงมาตรา 63 และขอบเขตการบังคับใช้เกี่ยวกับกฎหมายกลางในการออกคำสั่งทางปกครอง

คำสำคัญ: คำสั่งทางปกครอง, เอกชน, การมอบอำนาจรัฐ

Abstract

The objectives of the research article were: 1) study the concept, principle and legal theory about probability principle of authorization rule command from government to private institution, 2) study legal measures about probability principle of authorization rule command from government to private institution, and 3) propose the appropriate problem solution about probability principle of authorization rule command from government to private institution. The study was qualitative method by using questionnaire and specific and group discussions were used to select specific sample that divided into 5 groups such as 1) judge, 2) public prosecutor, 3) inquiry officer, 4) lawyer, and 5) government official, for totaling 10 persons. The data was analyzing content and summarizing as overview, it was found that 1. the concept, principle and related theories such as Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Procedures, B.E. 2542, Administrative Procedure Act, B.E. 2539, Lawyers Act, B.E. 2528 and Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560. 2.The legal measures about probability principle of authorization rule command from government: (1) the use of administrative discretion and procedures, (2) administrative supplies and contracts, and (3) the effect of administrative orders that do not comply with the principle of non-interest, and 3. The propose the appropriate problem solution about probability principle of authorization rule command from government, it

was found expedient to revise, add content in some laws that affected government agencies and also used of government powers to invade the rights and liberties of individuals such as Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedures, B.E. 2542, Section 3, Section 9 (1), and Administrative Procedure Act, B.E. 2539, Section 56 to Section 63 and scope of application of the federal law in administrative command.

Keywords: Administrative Command, Private Sector, Delegating the Power by the Government

บทนำ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democracy) เป็นแนวความคิดการปกครองที่มีความเชื่อว่าประชาชนหรือปัจเจกชนทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพที่จะปกครองตนเอง ซึ่งต่างไปจากแนวความคิดการปกครองของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ซึ่งการเปลี่ยนถ่ายอำนาจจากตัวบุคคลเรียกว่า “อำนาจอภิไทย์” มาไว้ที่รัฐ โดยขณะที่อำนาจอยู่กับตัวบุคคลอำนาจขาดความเป็นสูงสุด ความเด็ดขาด และขาดความต่อเนื่อง ดังนั้น แนวความคิดการให้อำนาจมีความเป็นสูงสุด เด็ดขาด และต่อเนื่องอย่างแท้จริง ซึ่งควรต้องมีการแยกอำนาจจากตัวบุคคลและนำไปไว้กับสถาบันที่มีความมั่นคงมากกว่า ก็คือ “รัฐ” โดยที่รัฐมีเจตจำนงร่วมกันของคนทุกคนที่มา ร่วมกันจัดตั้งขึ้นทำให้เกิดเป็นอำนาจอภิไทย์ โดยที่รัฐเป็นของประชาชนทุกคน เพราะประชาชนทุกคนยอมอยู่ภายใต้อำណัติการปกครองของรัฐ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2548) ดังนั้น รัฐจึงเป็นสถาบันที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อเป็นผู้ถืออำนาจแทนประชาชนและเป็นตัวแทนของประชาชนในการใช้อำนาจรัฐเพื่อตอบสนองต่อความต้องการโดยรวมหรือประโยชน์มหาชน การใช้อำนาจรัฐองค์กรของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญ และความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างองค์กรของรัฐที่มีต่อกัน ทั้งนี้ในการแบ่งแยกการใช้อำนาจเพื่อให้องค์กรของรัฐแต่ละองค์กรสามารถ ถ่วงดุลตรวจสอบซึ่งกันและกัน ซึ่งเป็นการสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารเพราะ หากรัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ อาจทำให้การบริหารพัฒนาประเทศเป็นไปได้อย่างล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพ และขาดความต่อเนื่องของนโยบาย ทั้งนี้เพราะรัฐบาลประกอบด้วยฝ่ายปกครอง ซึ่งถือว่าเป็นองคคัพพของรัฐบาลที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด รัฐต้องเป็นผู้จัดทำ หรือจะต้องดำเนินการด้วยตนเองทั้งสิ้น ต่อมาเมื่อประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้า เช่น เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง ได้มีการขยายตัวมากขึ้นทำให้รัฐมีภารกิจมากยิ่งขึ้น โดยรัฐไม่อาจดำเนินการให้ทันกับความต้องการของประชาชนได้ ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวมหรือประเทศชาติได้ การดำเนินการบางอย่างต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและความชำนาญเป็นพิเศษเฉพาะด้าน ต้องใช้กำลังคน กำลังทรัพย์ รวมทั้งเทคโนโลยี โดยรัฐไม่มีความพร้อมในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ ดังนั้น การมอบหมายหรือมอบ



อำนาจรัฐให้เอกชนหรือองค์กรเอกชน ซึ่งมีความพร้อมทางด้านต่าง ๆ มากกว่ารัฐเข้ามาดำเนินการกิจการและออกคำสั่งทางปกครองแทนรัฐได้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแบ่งเบาภารกิจของรัฐ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนแทนรัฐได้หากกิจการนั้นมีได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน (วรพชร จันทรันต, 2551)

การมอบอำนาจรัฐให้เอกชนออกคำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติให้คำนิยามไว้เช่นกัน โดยบัญญัติว่า "เจ้าหน้าที่" หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม ส่วนการใช้อำนาจตามกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นการอนุญาตเพื่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ ได้แก่ การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง การรับจดทะเบียน และการปฏิเสธคำขอให้ออกคำสั่งทางปกครองซึ่งอำนาจทางบริหารตามกฎหมายดังกล่าว ไซ้ว่าจะเป็นอำนาจทางปกครองเสียทั้งหมด (กมลชัย รัตนสกววงศ์, 2545) ดังนั้น ศึกษาถึงการออกคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยองค์กรเอกชนหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติวินัยความ พ.ศ. 2528 ตลอดจนหลักเกณฑ์และรูปแบบการมอบอำนาจรัฐให้เอกชนดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองและการควบคุมและตรวจสอบคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ดำเนินการออกคำสั่งทางปกครอง รวมทั้งเนื้อหาของกฎหมายบางฉบับที่บังคับใช้อยู่ อาจเป็นอุปสรรคต่อการใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครอง (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2559)

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าปัญหากฎหมายปกครองเกี่ยวกับการมอบอำนาจรัฐให้เอกชนออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการที่จะวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาจากเนื้อหาของคำสั่งเป็นสำคัญ นอกจากนั้น การปฏิบัติราชการขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสิทธิประชาชนหรือเอกชนจะได้รับจากการปฏิบัติราชการขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จึงเป็นการเปิดช่องว่างให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยเฉพาะกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ง่ายขึ้นโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว จากปัญหาดังกล่าวจึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตราต่าง ๆ เพื่อมิให้เปิดช่องว่างให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจตามอำเภอใจ และเกณฑ์กำหนดการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองที่ชัดเจนขึ้น (นิยม รัฐอมฤต, 2554) รวมถึงการปฏิบัติราชการขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีมาตรฐานเดียวกันหรือมีมาตรฐานการ ปฏิบัติ

ราชการชั้นต่ำที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองพึงปฏิบัติและอำนวยความสะดวกแก่คู่กรณีหรือเอกชนที่เกี่ยวข้องในการออกคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้เพื่อรักษาไว้ซึ่งหลักนิติรัฐ (Legal State) เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งยังส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายปกครองเฉพาะเรื่องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2559) ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความสนใจโดยทำการศึกษาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติวินัยนาความ พ.ศ. 2528 เพื่อหาแนวทางและความเป็นไปได้ในการมอบอำนาจรัฐให้เอกชนออกคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนการปรับปรุงแก้ไขกระบวนการ ขั้นตอน วิธีการ เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาความเหมาะสมในการมอบอำนาจรัฐให้เอกชนดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักความเป็นไปได้ในการมอบอำนาจรัฐให้เอกชนดำเนินการออกคำสั่งทางปกครอง
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักความเป็นไปได้ในการมอบอำนาจรัฐให้เอกชนดำเนินการออกคำสั่งทางปกครอง
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมในการมอบอำนาจรัฐให้เอกชนดำเนินการออกคำสั่งทางปกครอง

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง แนวทางและความเป็นไปได้ในการมอบอำนาจรัฐให้เอกชนออกคำสั่งทางปกครอง เป็นวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพโดยคัดเลือกแบบเจาะจง ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการวิจัยดังต่อไปนี้

1. ด้านประชากร (Population)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Information) เป็นตัวแทนผู้ที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจรัฐให้เอกชนดำเนินการออกคำสั่งทางปกครอง มี 5 กลุ่ม ประกอบด้วย 1) ผู้พิพากษา 2) พนักงานอัยการ 3) พนักงานสอบสวน 4) ทนายความ และ 5) เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการออกคำสั่งทางปกครอง จำนวนทั้งหมด 10 คน เป็นผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ ความเข้าใจ และมีประสบการณ์เกี่ยวกับมาตรการกฎหมายการมอบอำนาจรัฐให้เอกชนออกคำสั่งทางปกครองมาแล้วไม่ต่ำกว่า 5 ปี

2. ด้านเนื้อหา ได้แก่ ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับอำนาจทางปกครองในการออกคำสั่งทางปกครอง หลักเกณฑ์และรูปแบบการมอบอำนาจรัฐให้เอกชนดำเนินการออกคำสั่งทางปกครอง การควบคุมและตรวจสอบคำสั่งทางปกครอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาล



ปกครองและวิธีการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528

3. ด้านเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ ใช้แบบสัมภาษณ์ ซึ่งให้ผู้เชี่ยวชาญด้านมาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการมอบอำนาจรัฐให้เอกชนออกคำสั่งทางปกครอง จำนวน 5 ท่าน ตรวจสอบความถูกต้องและครอบคลุมเนื้อหา แล้วนำไปหาค่าความเที่ยงตรงโดยการหาค่าดัชนีความสอดคล้อง IOC ได้เท่ากับ 0.76 – 1.00 (บุญชม ศรีสะอาด, 2556) นำไปทดลองใช้กับกลุ่มที่มีลักษณะคล้ายกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 30 คน เพื่อหาค่าความเชื่อมั่นสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach, L. J., 1990) ได้ค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ 0.95 และจัดทำแบบสัมภาษณ์ฉบับสมบูรณ์ แบ่งเป็น 3 ตอน คือ 1) ศึกษาข้อมูลพื้นฐาน 2) มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักความเป็นไปได้ในการมอบอำนาจรัฐ และ 3) เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมในการมอบอำนาจรัฐ

4. ด้านการเก็บข้อมูล แบ่งวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่ ระยะที่ 1 การศึกษาข้อมูลพื้นฐาน ระยะที่ 2 ศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักความเป็นไปได้ในการมอบอำนาจรัฐให้เอกชนดำเนินการออกคำสั่งทางปกครอง และระยะที่ 3 เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมในการมอบอำนาจรัฐให้เอกชนดำเนินการออกคำสั่งทางปกครอง ใช้การสนทนากลุ่ม (Focus Group) โดยการตรวจสอบสามเส้า (Triangulation) เป็นการเปรียบจากมุมมองหลาย ๆ ด้านเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล

5. ด้านการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ เชิงเนื้อหา (Content Analysis) และสรุปผลโดยภาพรวม

ผลการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักความเป็นไปได้ในการมอบอำนาจรัฐให้เอกชนดำเนินการออกคำสั่งทางปกครอง พบว่า มีแนวคิดหลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พบว่า มาตรา 9 ได้บัญญัติเนื้อหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการใช้อำนาจในลักษณะหนึ่งที่ว่า “อำนาจดุลพินิจ” ได้กำหนดให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบเป็นเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองประการหนึ่งที่อยู่ในอำนาจพิจารณาคดีของศาลปกครอง เพื่อควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดลักษณะของการใช้ดุลพินิจ ดังนั้น จากปัญหาดังกล่าวศาลควรเข้าไปตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

อย่างเต็มรูปแบบ โดยรับคำฟ้องไว้พิจารณาและวินิจฉัยถึงความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง และในส่วนที่ศาลจำกัดอำนาจในการควบคุมตรวจสอบ

2. พระราชบัญญัติวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พบว่า มาตรา 3 ได้บัญญัติถึงวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น การใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย เริ่มจากการพิจารณาคำร้องหรือคำขอว่าได้ยื่นถูกต้องตามแบบขั้นตอน และระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ก่อนมีคำสั่งรับหรือไม่รับคำร้องหรือคำขอ เมื่อได้รับคำร้องไว้พิจารณาแล้วต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาอย่างอิสระ เป็นกลาง โปร่งใส ไม่บิดเบือนวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลขณะเดียวกันจะต้องสงวนและรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของส่วนรวมด้วย และมาตรา 34 บัญญัติถึงคำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นหนังสือหรือวาจาหรือโดยการสื่อความหมายรูปแบบอื่นก็ได้ แต่ต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ เมื่อพิจารณาถึงปัญหาดังกล่าวสามารถสรุปได้ 2 ส่วน คือ 1) ในส่วนของบทบัญญัติของกฎหมายของพระราชบัญญัติวิธีการปฏิบัติราชการ พุทธศักราช 2539 เกี่ยวกับผลทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง และ 2) การทำให้คำสั่งทางการปกครองสิ้นสุดทางปกครองไว้อย่างชัดเจน และสอดคล้องกับพระราชบัญญัติอื่นในส่วนของการปรับใช้กฎหมายนั้นควรมีการปรับหลักความไม่มีส่วนได้ส่วนเสียให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครองให้มากขึ้น

3. พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 พบว่า มาตรา 51 ทนายความต้องประพฤติตนตามข้อบังคับว่าด้วยมรรยาททนายความ การกำหนดมรรยาททนายความให้สหทนายความตราเป็นข้อบังคับ ถึงมาตรา 53 ข้อบังคับว่าด้วยมรรยาททนายความ และได้บัญญัติถึงการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย หน้าที่ของทนายความมีหน้าที่ให้คำแนะนำและปฏิบัติตามกฎหมายของข้อบังคับในการเป็นผู้คุ้มครองความยุติธรรมให้แก่ประชาชน

4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 พบว่า รัฐธรรมนูญเป็นตัวกำหนดกลไกเพื่อจัดระเบียบและสร้างความเข้มแข็งแก่การปกครองประเทศขึ้นใหม่ด้วยการจัดโครงสร้างของหน้าที่และอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ เป็นการบัญญัติถึงหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ นโยบาย การบริหารจัดการภาครัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ และสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนา ประเทศในทุกมิติโดยมีเป้าหมายการพัฒนาที่เน้นการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว โปร่งใส ผ่านการมีหน่วยงานภาครัฐที่มีโครงสร้างและภารกิจที่เหมาะสม และวัฒนธรรมการทำงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์และผลประโยชน์ของส่วนรวม เปิดโอกาสให้ทุก ๆ ภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ



บริการสาธารณะ ตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ ตลอดจนดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในสังคมได้

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักความเป็นไปได้ในการมอบอำนาจรัฐให้เอกชนดำเนินการออกคำสั่งทางปกครอง พบว่า หลักความเป็นไปได้ในการมอบอำนาจรัฐแบ่งออกเป็น 3 ประเด็น ได้แก่

1. กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจและวิธีปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครอง พบว่า ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจ หรือที่มาของหนังสือกำหนดแนวทางปฏิบัติราชการที่ขัดแย้งกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งอาจพิจารณาได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือปราศจากฐานทางกฎหมายรองรับให้กระทำได้ โดยมีมาตรการกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พบว่า มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง และมาตรา 9 (1) ได้กำหนดให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ เป็นเหตุแห่ง ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาคดีของศาลปกครอง เพื่อควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การมอบอำนาจรัฐให้เอกชนดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองจึงต้องหาจุดสมดุลของการปฏิบัติตามหนังสือกำหนดแนวทางปฏิบัติราชการในฐานะที่เป็นระเบียบแบบแผนในการทำงานกับหลักปฏิบัติในทางกฎหมายมหาชน ภายใต้หลักนิติรัฐที่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญอันเป็นทั้งที่มาของอำนาจและข้อจำกัดของการใช้อำนาจในการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พบว่า การใช้ดุลพินิจในการกำหนดเงื่อนไขในการออกคำสั่งทางปกครอง มาตรา 37 และมาตรา 39 (1) การที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจเลือกตัดสินใจได้หลายทางเพื่อต้องการให้ฝ่ายปกครองในฐานะผู้ใช้กฎหมาย สามารถปรับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริง อย่างสมเหตุสมผล และเป็นธรรมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ในการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายจึงต้องอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง ดังนั้น การมอบอำนาจรัฐให้เอกชนดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองจะต้องไม่ฝ่าฝืนระเบียบภายในของฝ่ายปกครองที่วางไว้เป็นแนวปฏิบัติ ต้องใช้ดุลพินิจอย่างมีเหตุมีผลและไม่ขัดกับหลักกฎหมาย ซึ่งขั้นตอนการใช้ดุลพินิจการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองมี 3 ขั้นตอน คือ การวินิจฉัยข้อเท็จจริง การปรับบทกฎหมาย และการตัดสินใจ สิ่งที่สำคัญในการใช้ดุลพินิจคือ การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังคำสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลว่า “มาตรการทางกฎหมายควรสร้างความเชื่อมั่นและกระบวนการตรวจสอบ ให้กับภาคประชาชนอย่างเพียงพอ รวมถึงความสมประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลง กล่าวโดยรวมคือ ผลกระทบที่มีต่อประชาชนควรมีภาพรวมในเชิงบวก” (นายความคนที่ 1, 2564)

2. กฎหมายปกครองเกี่ยวกับพัสดุและสัญญาทางปกครอง พบว่า ปัญหาในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทั้งในเรื่องของพัสดุไม่เพียงพอต่อความต้องการหรือไม่มีคุณภาพ

เท่าที่ควร การปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามระเบียบ ข้อปฏิบัติ มีการร้องเรียนถึงความไม่โปร่งใสในการจัดหาพัสดุ โดยมีมาตรการกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคำพิพากษาศาลปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 เป็นเพียงแค่ตัวอย่างส่วนหนึ่งของสัญญาทางปกครองเท่านั้น ไม่ได้ระบุการตีความของสัญญาทางปกครอง หลักเกณฑ์ของสัญญาทางปกครอง และการขยายความข้อกำหนดของสัญญาทางปกครองที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายรัฐ ยังไม่สอดคล้องกับหลักการทฤษฎีต่าง ๆ และยังไม่ชัดเจนหลายประการ ดังนั้นการมอบอำนาจรัฐให้เอกชนดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบว่าการปฏิบัติตามสัญญาของฝ่ายปกครองเพื่อให้เกิดความชัดเจน ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง รวมถึงสัญญาที่ได้ให้เอกสิทธิ์แก่คู่สัญญาฝ่ายรัฐเป็นสัญญาทางปกครองทั้งหมด และพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ตามมาตรา 4 ใช้บังคับเพื่อทำให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างมีการปฏิบัติตามที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน เปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนมากยิ่งขึ้น ดังนั้น การมอบอำนาจรัฐให้เอกชนดำเนินการออกคำสั่งทางปกครอง การมอบอำนาจรัฐให้เอกชนดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองต้องกำหนดขอบเขตของการใช้บังคับให้บังคับใช้ให้เหมาะสมกับหน่วยงานของรัฐทุกประเภท รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดบริการสาธารณะต้องพิจารณาถึงรูปแบบว่าประเภทบริการสาธารณะที่จะจัดควรมีรูปแบบใดจึงเหมาะสมที่สุด เนื่องจากรูปแบบเป็นเครื่องมือและวิธีการที่จะช่วยให้การจัดบริการสาธารณะดำเนินงานได้อย่างสะดวกและตอบโจทยความต้องการของประชาชน ดังคำสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลว่า “เห็นว่าเรื่องการพัสดุมีความเหมาะสมแล้วเนื่องจากปัจจุบันมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกันตามหลักธรรมาภิบาลทำให้เกิดความโปร่งใส ส่วนเรื่องสัญญาทางปกครองเห็นว่ามีกลิ่นอายคล้ายคลึง และการตีความว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองระหว่างศาลปกครองศาลยุติธรรม และคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลอยู่ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความชัดเจน และเป็นที่ยุติในเรื่องนี้โดยอาจแก้ไขกฎหมายในทำนองให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลมีผลผูกพันทุกองค์กร” (ตุลาการศาลปกครอง, 2564)

3. กฎหมายปกครองเกี่ยวกับผลของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ปฏิบัติตามหลักความไม่มีส่วนได้เสีย พบว่า การวินิจฉัยตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้และฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะและรักษาความสงบเรียบร้อย กฎหมายด้วยอำนาจของฝ่ายปกครองต้องมีหลักความเป็นกลางหรือหลักความไม่มีส่วนได้เสีย โดยเฉพาะผลทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครองฝ่ายปกครองมีเจตจำนงของการกระทำใด ๆ ขององค์กรเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน โดยมีมาตรการกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 3 ได้บัญญัติถึงกฎหมายกลางที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการออกคำสั่ง



ทางปกครองและการปฏิบัติภายหลังจากที่ได้มีการออกคำสั่งทางปกครอง ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นเรื่องยากในการใช้วิธีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พุทธศักราช 2539 ฉบับเดียวกำหนดวิธีการ ขั้นตอน การออกคำสั่งทางปกครองเอาไว้เป็นมาตรฐานกลางและกำหนดให้การออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น การมอบอำนาจรัฐให้เอกชนดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองการมอบอำนาจรัฐให้เอกชนดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองต้องศึกษาหลักดังกล่าวให้ชัดเจนหลักความไม่มีส่วนได้ส่วนเสียมีความยืดหยุ่นในการปรับใช้การสอดคล้องกับลักษณะของกฎหมายปกครองในการรักษาสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะ และเลือกใช้มาตรการที่เพียงพอจะบังคับให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งนั้น โดยไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้น จนเกินไป ดังคำสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลว่า “ควรมีการแยกประเภทในการมอบอำนาจรัฐให้เอกชนดำเนินการออกคำสั่งทางปกครอง โดยแยกเป็นประเภท เช่น รัฐกับรัฐ รัฐกับเอกชน และประชาชนโดยตรงหรือเรื่องเล็กน้อยที่ไม่มีกรณีพิพาทที่สามารถดำเนินการได้โดยเร็ว ลดขั้นตอนคำสั่งของเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อให้เอกชนดำเนินการแทนตามความสำคัญเป็นหมวดหมู่ เพื่อสะดวกแก่การกำหนดหลักเกณฑ์การมอบอำนาจรัฐลดภาระทางกฎหมายกับเจ้าหน้าที่รัฐให้เหลือแต่เรื่องที่รัฐต้องจัดการเองโดยตรงเพียงอย่างเดียว” (นายความคนที่ 2, 2564)

การเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมในการมอบอำนาจรัฐให้เอกชนดำเนินการออกคำสั่งทางปกครอง พบว่า ผู้วิจัยได้สรุปจากการสนทนากลุ่มได้ ดังนี้

1. ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช 2542 ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) คือการแยกกรณีเหตุที่ทำให้การกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายต่าง ๆ ให้อยู่ในอีกมาตราหนึ่ง ซึ่งบัญญัติขอบเขตของศาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองไว้โดยเฉพาะ และนำหลักเกณฑ์ที่ศาลใช้ในการตรวจสอบจนเกิดเป็นแนวบรรทัดฐานแล้วบัญญัติลงไปด้วย โดยเฉพาะหลักเกณฑ์การควบคุมให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจภายในขอบเขตและวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครอง

2. ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในมาตรา 56 ถึงมาตรา 63 คือ กฎหมายควรมีมาตรการเฉพาะที่แตกต่างไปตามความเหมาะสมของแต่ละเรื่อง โดยคำนึงถึงประชาชนในเรื่องการได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพภายใต้หลักนิติรัฐว่า ใช้เป็นแนวทาง หรือบทบัญญัติที่ชัดเจนยิ่งขึ้นว่าเจ้าหน้าที่มีอำนาจกำหนดเงื่อนไขได้เพียงใด รวมทั้งการกำหนดเงื่อนไข เงื่อนไขเวลา หรือการเอาคำสั่งมาแก้ไขใหม่ จำเป็นต้องยกเลิกเพิกถอนคำสั่งเดิมหรือไม่ จึงควรมีการพัฒนากฎหมายในส่วนสารบัญญัติและการบังคับทางปกครองให้มีความชัดเจนและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

3. ควรมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 คือ สัญญาต้องอยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครอง โดยมี

วัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการประชาชนส่วนรวม และต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เปลี่ยนแปลงการให้บริการได้ตามความต้องการของสังคม ตลอดจนประชาชนทุกคนมีสิทธิได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน

4. ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คือ การระบอบเขตการบังคับใช้เกี่ยวกับกฎหมายกลางในการออกคำสั่งทางปกครอง รวมถึง บทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับหลักความไม่มีส่วนได้ส่วนเสียของเจ้าหน้าที่ที่ทำการปกครอง ควรนำมาใช้ในการออกคำสั่งทางปกครองทุกกรณี เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้

อภิปรายผล

การศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักความเป็นไปได้ในการมอบอำนาจรัฐให้เอกชนดำเนินการออกคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ 1) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พบว่า มาตรา 9 ได้บัญญัติเนื้อหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจ ได้กำหนดให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ เป็นเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองประการหนึ่งที่อยู่ในอำนาจพิจารณาตัดสินของศาลปกครอง จากปัญหาดังกล่าวศาลควรมีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองอย่างเต็มรูปแบบ โดยรับคำฟ้องไว้พิจารณาและวินิจฉัยถึงความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง และในส่วนที่ศาลจำกัดอำนาจในการควบคุมตรวจสอบ 2) พระราชบัญญัติวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พบว่า มาตรา 3 ได้บัญญัติถึงวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ทั่วไป ไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้ โดยเฉพาะและหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนด ดังนั้น ควรการใช้ดุลพินิจตั้งแต่การพิจารณาคำร้องหรือคำขอว่าได้ยินถูกต้องตามแบบ ขั้นตอน และระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาอย่างอิสระเป็นกลาง โปร่งใส ไม่บิดเบือนวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลขณะเดียวกันจะต้องสงวนและรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของส่วนรวมด้วย และมาตรา 34 พบว่า ผลทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง และการทำให้คำสั่งทางการปกครองสิ้นผลทางปกครองยังขาดความชัดเจนในสารบัญญัติของกฎหมาย ควรมีการปรับหลักความไม่มีส่วนได้ส่วนเสียให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครองให้มากขึ้น 3) พระราชบัญญัติวินัยความ พ.ศ. 2528 พบว่า มาตรา 51 ถึงมาตรา 53 กำหนดข้อบังคับว่าด้วยมรรยาทนายความ และได้บัญญัติถึงการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย ดังนั้น ทนายความควรมีบทบาทในการอำนวยความสะดวกในกระบวนการยุติธรรมได้อย่างอิสระสามารถช่วยคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องอรรถคดีในคดีอาญาได้ตลอดทุกชั้น ทุกขั้นตอน และ 4)



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 พบว่า รัฐธรรมนูญเป็นตัวกำหนดกลไกเพื่อจัดระเบียบและสร้างความเข้มแข็งแก่การปกครองด้วยการจัดโครงสร้างของหน้าที่และอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หน้าที่หน่วยงานภาครัฐ นโยบาย การบริหารจัดการภาครัฐ ควรสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศในทุกมิติ ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ และเปิดโอกาสให้ทุก ๆ ภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการบริการสาธารณะ ตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ ได้ สอดคล้องกับนุรตม์ พัฒนไพศาลชัย พบว่า ในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง จากการออกกฎกระทรวงตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้นไม่สอดคล้องกับลักษณะรูปแบบอุทธรณ์ ในการกำหนดเป็นเงื่อนไขบังคับก่อนการฟ้องคดีต่อศาลปกครองที่ส่งผลกระทบในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมโดยที่ฝ่ายปกครองอาจไม่ได้รับการตรวจสอบโดยศาล ทำให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองอาจไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเท่าที่ควร รวมไปถึงการกำหนดระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองที่เร่งรัดเกินสมควรสำหรับผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาจไม่ได้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องกฎหมายและการเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ได้เท่าที่ควร (นุรตม์ พัฒนไพศาลชัย, 2564) การคุ้มครองคุ้มครองในระหว่างที่มีการพิจารณาอุทธรณ์คือ การทูลเกล้าการบังคับทางปกครองที่กำหนดไว้เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง และระยะเวลาในการพิจารณาคำอุทธรณ์ของฝ่ายปกครองที่ไม่ได้กำหนดผลไว้เมื่อล่วงเลยระยะเวลาตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้แล้วนั้นจะมีผลอย่างไรต่อไป ซึ่งทำให้ส่งผลต่อการนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองในชั้นต่อไปด้วย โดยจากผล การศึกษานั้นสามารถดำเนินการได้โดยการยกเลิกบทบัญญัติในกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เรื่องระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ คำสั่งทางปกครอง การกำหนดผลเมื่อครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ และเงื่อนไขในการพิจารณาทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง จะช่วยให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองได้รับความคุ้มครองมากยิ่งขึ้น

การศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักความเป็นไปได้ในการมอบอำนาจรัฐให้เอกชนดำเนินการออกคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ 1) กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจและวิธีปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครอง พบว่า มาตรา 9 และมาตรา 9 (1) ได้กำหนดให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ เป็นเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ ดังนั้น การมอบอำนาจรัฐให้เอกชนดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองจึงต้องหาจุดสมดุลของการปฏิบัติตามหนังสือกำหนดแนวทางปฏิบัติราชการในฐานะที่เป็นระเบียบแบบแผนในการทำงานกับหลักปฏิบัติในทางกฎหมายมหาชน ภายใต้หลักนิติรัฐที่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญอันเป็นทั้งที่มาของอำนาจและข้อจำกัดของการใช้อำนาจในการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. 2539 มาตรา 37 และมาตรา 39 (1) การที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจเลือกตัดสินใจได้หลายทางเพื่อต้องการให้ฝ่ายปกครองในฐานะผู้ใช้กฎหมาย ดังนั้น การมอบอำนาจรัฐให้เอกชนดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองต้องไม่ฝ่าฝืนระเบียบภายในของฝ่ายปกครองที่วางไว้เป็นแนวปฏิบัติ ต้องใช้ดุลพินิจอย่างมีเหตุมีผลและไม่ขัดกับหลักกฎหมาย และมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย 2) กฎหมายปกครองเกี่ยวกับพัสดุและสัญญาทางปกครอง พบว่า มาตรา 3 เป็นเพียงแค่ตัวอย่างส่วนหนึ่งของสัญญาทางปกครองเท่านั้น และไม่ได้ระบุการตีความของสัญญาทางปกครอง หลักเกณฑ์ของสัญญาทางปกครอง ดังนั้น การมอบอำนาจรัฐให้เอกชนดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบว่าการปฏิบัติตามสัญญาของฝ่ายปกครองเพื่อให้เกิดความชัดเจน ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และ และพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 4 การปฏิบัติงานที่มีมาตรฐานเดียวกันในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น ต้องกำหนดขอบเขตของการใช้บังคับให้บังคับใช้ให้เหมาะสมกับหน่วยงานของรัฐทุกประเภท รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดบริการสาธารณะต้องพิจารณาถึงรูปแบบว่าประเภทบริการสาธารณะที่จะจัดควรมีรูปแบบใดจึงเหมาะสมที่สุด และ 3) กฎหมายปกครองเกี่ยวกับผลของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ปฏิบัติตามหลักความไม่มีส่วนได้เสีย พบว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 3 ได้บัญญัติถึงกฎหมายกลางที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองและการปฏิบัติภายหลังจากที่ได้มีการออกคำสั่งทางปกครองในฉบับเดียว ทำให้ขาดความเป็นกลางต่อหน่วยงานอื่น ๆ ดังนั้น ต้องศึกษาหลักดังกล่าวให้ชัดเจนหลักความไม่มีส่วนได้เสียมีความยืดหยุ่นในการปรับใช้การสอดคล้องกับลักษณะของกฎหมายปกครองในการรักษาสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะ และเลือกใช้มาตรการบังคับโดยไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้รับคำสั่งทางปกครอง จนเกินไป สอดคล้องกับสรยุทธ โสภณเจริญวงศ์ พบว่า กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครอง จากการศึกษาพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ได้กำหนดถึงการออกคำสั่งทางปกครอง กระบวนการ และขั้นตอน ได้พบปัญหาในทางปฏิบัติว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ใช้อำนาจโดยมิชอบ เลือกปฏิบัติโดยมิชอบ ใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ละเลยหรือฝ่าฝืนกฎหมายหรือกระทำการใด ๆ อันทำให้ราษฎรผู้อยู่ใต้การปกครองได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (สรยุทธ โสภณเจริญวงศ์, 2554) อันเนื่องมาจากการออกคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองที่ยังไม่ชัดเจนในเรื่องกระบวนการและขั้นตอนของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองยังไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน บทบัญญัติไม่ครอบคลุม หรือมีการตีความกฎหมายได้หลายนัย และขาดความรู้ความเข้าใจในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องกำหนดกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครองให้มีแนวทางที่ถูกต้องชัดเจน โดยนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครองที่ดี



การเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมในการมอบอำนาจรัฐให้เอกชนดำเนินการออกคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช 2542 ในมาตรา 3 คือ สัญญาต้องอยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองเพื่อสนองความต้องการประชาชนส่วนรวม ประชาชนทุกคนมีสิทธิได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน และมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) คือ การแยกรณียเหตุที่ทำให้การกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายต่าง ๆ ให้อยู่ในอีกมาตราหนึ่ง ซึ่งบัญญัติขอบเขตของศาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองไว้โดยเฉพาะ และนำหลักเกณฑ์ที่ศาลใช้ในการตรวจสอบเป็นแนวบรรทัดฐาน ในส่วนพระราชบัญญัติวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 56 ถึงมาตรา 63 คือ กฎหมายควรมีมาตรการเฉพาะที่แตกต่างไปตามความเหมาะสมของแต่ละเรื่อง โดยคำนึงถึงประชาชนในเรื่องการได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพภายใต้หลักนิติรัฐ รวมทั้งการกำหนดเงื่อนไข เงื่อนไข หรือการเอาคำสั่งมาแก้ไขใหม่ จึงควรมีการพัฒนากฎหมายในส่วนสารบัญญัติและการบังคับทางปกครองให้มีความชัดเจนและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คือ การระบุขอบเขตการบังคับใช้เกี่ยวกับกฎหมายกลางในการออกคำสั่งทางปกครอง รวมถึงบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับหลักความไม่มีส่วนได้ส่วนเสียของเจ้าหน้าที่ที่ทำการปกครอง ควรนำปรับมาใช้ในการออกคำสั่งทางปกครองทุกกรณี สอดคล้องกับจักรพันธ์ เชื้อวานิชและคณะ พบว่า หลักความไม่มีส่วนได้เสียมีความยืดหยุ่นในการปรับใช้ให้สอดคล้องกับลักษณะของกฎหมายปกครองในการรักษาสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชน (จักรพันธ์ เชื้อวานิชและคณะ, 2550) โดยเจ้าหน้าที่ที่พิจารณาทางปกครองอาจเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ไม่ว่าจะเกิดจากเหตุที่กระทบต่อความไม่มีส่วนได้เสียทางภาวะวิสัยหรืออัตตวิสัย แต่เป็นกรณีที่ยังไม่มีคำสั่งทางปกครองที่เกิดจากการพิจารณาทางปกครองดังกล่าว และเจ้าหน้าที่ได้หยุดการพิจารณาไว้ตามมาตรการทางกฎหมายในการป้องกัน หรือแก้ไขกรณีที่มีเหตุที่กระทบต่อความไม่มีส่วนได้เสีย กระบวนการพิจารณาทางปกครองที่ได้ดำเนินมาแล้วย่อมไม่เสียไป เว้นแต่เจ้าหน้าที่ที่เข้าทำการพิจารณาแทนเห็นสมควรดำเนินการส่วนใดส่วนหนึ่งใหม่ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13 (1) ถือเป็นกรณีที่มีความบกพร่องอย่างร้ายแรง และเห็นได้ชัดแจ้งคำสั่งทางปกครองในกรณีนี้ถือว่าไม่มีผลทางกฎหมายเสียเปล่าตั้งแต่ต้น แต่หากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีเหตุที่กระทบต่อความไม่มีส่วนได้เสียด้วยเหตุอื่น มาตรา 13 (2) ถึงมาตรา 13 (6) และมาตรา 16 คำสั่งทางปกครองในกรณีนี้มีผลบังคับตามกฎหมายจนกว่าจะถูกทำให้สิ้นผลทางกฎหมายด้วยการยกเลิกเพิกถอน ซึ่งการจะทำให้คำสั่งทางปกครองนี้สิ้นผลทางกฎหมายต้องพิจารณาถึงการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริต ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองของผู้รับคำสั่งทางปกครองด้วย และจะทำให้สิ้นผลทางกฎหมายได้ในกรณีที่ประโยชน์ส่วนรวมถูกกระทบมากกว่าการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองของ

ผู้รับคำสั่งทางปกครอง แต่หากการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองของผู้รับคำสั่งทางปกครองจะถูกกระทบมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงปัญหาเป็น 2 ส่วนคือ ในส่วนของบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยบัญญัติเรื่องผลทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง และการทำให้คำสั่งทางปกครองสิ้นผลทางกฎหมายลงไว้อย่างชัดเจน และสอดคล้องกับบทบัญญัติส่วนอื่น ๆ การปรับใช้กฎหมายควรมีการศึกษาและเผยแพร่แนวทางในการปรับใช้หลักความไม่มีส่วนได้เสียที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายมหาชน และกฎหมายปกครอง เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเหมาะสมในการใช้กฎหมาย

สรุป/ข้อเสนอแนะ

แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักความเป็นไปได้ในการมอบอำนาจรัฐให้เอกชนดำเนินการออกคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ พรบ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พรบ.วิธีการปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พรบ.ทนายความ พ.ศ. 2528 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 โดยนำทฤษฎีไปวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นกับการมอบอำนาจรัฐให้เอกชนออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อศึกษาแนวทางและความเป็นไปได้ในการมอบอำนาจรัฐให้เอกชนดำเนินการออกคำสั่งทางปกครอง มาตราการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักความเป็นไปได้ในการมอบอำนาจรัฐให้เอกชนดำเนินการออกคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ (1) การใช้ดุลพินิจและวิธีปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครอง กฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พรบ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 มาตรา 9(1) และพรบ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 37 และมาตรา 39 (1) (2) พัสตุและสัญญาทางปกครอง กฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พรบ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 และพรบ.การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 4 และ (3) ผลของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ปฏิบัติตามหลักความไม่มีส่วนได้เสีย กฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พรบ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 3 แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมในการมอบอำนาจรัฐให้เอกชนดำเนินการออกคำสั่งทางปกครอง สมควรแก้ไขและเพิ่มเติมเนื้อหาในกฎหมายที่มีผลกระทบกับหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช 2542 มาตรา 3 คือ สัญญาต้องอยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครอง มีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการประชาชนส่วนรวม ประชาชนทุกคนมีสิทธิได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน และมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) คือ การแยกรกรณีเหตุที่ทำให้การกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายต่าง ๆ ให้อยู่ในอีกมาตราหนึ่ง ซึ่งบัญญัติขอบเขตของศาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองไว้โดยเฉพาะ พระราชบัญญัติวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 56 ถึงมาตรา 63 คือ กฎหมายควรมีมาตรการเฉพาะที่แตกต่างไป



ตามความเหมาะสมของแต่ละเรื่อง โดยคำนึงถึงประชาชนในเรื่องการได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพภายใต้หลักนิติรัฐ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คือ การระบุนขอบเขตการบังคับใช้เกี่ยวกับกฎหมายกลางในการออกคำสั่งทางปกครอง รวมถึงบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับหลักความไม่มีส่วนได้ส่วนเสียของเจ้าหน้าที่ที่ทำการปกครอง ควรนำมาใช้ในการออกคำสั่งทางปกครองทุกกรณี และข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งนี้คือ ภาครัฐควรให้เอกชนเข้ามาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ แทนรัฐที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนและด้านเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระกิจของภาครัฐและลดการลงทุนในระยะยาว

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยเรื่องแนวทางและความเป็นไปได้ในการมอบอำนาจรัฐให้เอกชนออกคำสั่งทางปกครองเป็นส่วนหนึ่งของสารนิพนธ์ของการศึกษาตามหลักสูตร นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

เอกสารอ้างอิง

- กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2545). กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2548). หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- จักรพันธ์ เชี่ยวพานิชและคณะ. (2550). ผลของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ปฏิบัติตามหลักความไม่มีส่วนได้เสีย. ใน วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2559). อธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- ตุลาการศาลปกครอง. (19 เมษายน 2564). แนวทางและความเป็นไปได้ในการมอบอำนาจรัฐให้เอกชนออกคำสั่งทางปกครอง. (ธัชชนันท์ อิศรเดช, ผู้สัมภาษณ์)
- นายความคนที่ 1. (9 พฤษภาคม 2564). แนวทางและความเป็นไปได้ในการมอบอำนาจรัฐให้เอกชนออกคำสั่งทางปกครอง. (ธัชชนันท์ อิศรเดช, ผู้สัมภาษณ์)
- นายความคนที่ 2. (19 มีนาคม 2564). แนวทางและความเป็นไปได้ในการมอบอำนาจรัฐให้เอกชนออกคำสั่งทางปกครอง. (ธัชชนันท์ อิศรเดช, ผู้สัมภาษณ์)
- นรุทธ์ พัฒนไพศาลชัย. (2564). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. วารสารกฎหมายนิติพัฒน์ นิต้า, 10(1), 28-51.

- นิยม รัฐอมฤต. (2554). เอกสารการบรรยาย PS 611 (รัฐ อำนาจ และนโยบายสาธารณะ). กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- บุญชม ศรีสะอาด. (2556). วิธีการทางสถิติสำหรับการวิจัย เล่ม 2. กรุงเทพมหานคร: สุวีริยาการพิมพ์.
- วรพชร จันทร์ขันธ์. (2551). กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. ใน นิติศาสตร์ มหำบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สรญา โสภะเจริญวงศ์. (2554). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครอง. ใน วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2559). กฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. นนทบุรี: สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- Cronbach, L. J. (1990). Essentials of psychological testing. (5th ed.). New York: Harper Collins.