

บันทึกองค์ความรู้

ชื่อเรื่อง	หลักกฎหมายเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ (Les lois du service public)
ชื่อผู้บันทึก	นางสาวนาถินี ศรีภักดิ์ ตำแหน่งนักวิชาการปฏิรูปกฎหมายอาวุโส นางสาวพิมพ์สุ จวบความสุข ตำแหน่งนักวิชาการปฏิรูปกฎหมาย
วันเดือนปี	๕ สิงหาคม ๒๕๕๙
แหล่งที่มาของความรู้	การสัมมนาทางวิชาการภายใต้โครงการความร่วมมือทางวิชาการระหว่างสำนักงานศาลปกครองและสถานเอกอัครราชทูตฝรั่งเศสประจำประเทศไทย ประจำปี ๒๕๕๙ ณ สำนักงานศาลปกครอง กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๙
เนื้อหา	

บันทึกองค์ความรู้นี้เป็นการสรุปจากการเข้าฟังการสัมมนาทางวิชาการในหัวข้อเรื่องหลักกฎหมายเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ (Les lois du service public) โดย Professeur Philippe RAIMBAULT แห่งมหาวิทยาลัยตูลุส ๑ คาปีตอล สาธารณรัฐฝรั่งเศส¹

กฎหมายบริการสาธารณะเป็นกฎหมายสำคัญในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส หลักกฎหมายการบริการสาธารณะ ได้แก่

- หลักความเสมอภาค
- หลักความต่อเนื่องในบริการสาธารณะ
- หลักการพัฒนาปรับปรุงการจัดทำบริการสาธารณะให้ทันสมัย

เป็นสาระสำคัญของระบบกฎหมายว่าด้วยการบริการสาธารณะทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นการบริการสาธารณะทางปกครอง ทางพาณิชย์กรรมและทางอุตสาหกรรม รวมทั้งไม่ว่าจะจัดทำหรือดำเนินการโดยบุคคลตามกฎหมายมหาชนหรือบุคคลตามกฎหมายเอกชน

ทั้งนี้ พัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยการบริการสาธารณะนั้น ในยุคเริ่มต้นใช้เป็นกฎหมายเป็นกรอบกำกับการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง จนกระทั่งต่อมาได้พัฒนากลายเป็นสิทธิของปัจเจกชนเพื่อใช้ในการเรียกร้องให้รัฐจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ตนเป็นการเฉพาะราย โดยศาลปกครองได้นำ

¹ ในการบรรยาย มีเอกสารประกอบการบรรยายทางวิชาการ หัวข้อ “หลักกฎหมายเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ” (Les lois du service public) โดย ศาสตราจารย์ฟิลิปป์ แร็งโบลท์ (Prof. Philippe RAIMBAULT) มหาวิทยาลัยตูลุส ๑ คาปีตอล สาธารณรัฐฝรั่งเศส

หลักบริการสาธารณะมาใช้ในลักษณะที่เป็นสิทธิเรียกร้อง มีงานศึกษาทางวิชาการ และแนวความคิด
ปัจเจกนิยมในบริบทของสังคม จนทำให้มีพัฒนาการกลายเป็นสิทธิเรียกร้องของปัจเจกชนของ
ผู้ใช้บริการสาธารณะ

(๑) หลักความเสมอภาค

เป็นหนึ่งในหลักการสำคัญที่มีมาตั้งแต่สมัยการปฏิวัติฝรั่งเศส คือ เสรีภาพ เสมอภาค และภราดร
ภาพ เป็นกติกากฎหมายที่มีคุณค่าในระดับเดียวกันกับรัฐธรรมนูญที่สามารถนำมาโต้แย้งในศาลรัฐธรรมนูญหรือ
ศาลปกครองได้

หลักความเสมอภาคสามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ด้าน คือ (๑) หลักความเสมอภาคในทาง
รูปแบบ คือ การปฏิบัติต่อทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน และ (๒) หลักความเสมอภาคในทางความเป็นจริง คือ
ให้ปฏิบัติแตกต่างได้ โดยขึ้นอยู่กับเงื่อนไขความเป็นจริงที่มีความแตกต่าง เช่น การเก็บค่าธรรมเนียมแบบ
สมัครใจในบริการสาธารณะสามารถกำหนดอัตราที่แตกต่างได้ตามสถานภาพของบุคคล

ทั้งนี้ แนวคำพิพากษาศาลปกครองยอมรับทั้งหลักความเสมอภาคในทางรูปแบบและในทางความ
เป็นจริง การปรับใช้หลักความเสมอภาคทั้ง ๒ ด้าน อาจมีลักษณะขัดแย้ง ศาลปกครองการปรับการใช้สิทธิใน
ความเสมอภาคในเชิงอัตวิสัยของปัจเจกชน คือ (๑) สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติที่แตกต่าง และ
(๒) สิทธิเรียกร้องให้ปฏิบัติที่เหมือนกัน

การเลือกปฏิบัติในเชิงบวก เพื่อชดเชยความไม่เสมอภาคตามความเป็นจริง โดยพิจารณาความ
เสมอภาคให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป เช่น การรับผู้พิการเข้าทำงานเป็นกรณีพิเศษ เป็นต้น
ผู้ใช้บริการสาธารณะสามารถเรียกร้องการจัดทำบริการสาธารณะเป็นกรณีเฉพาะได้ อย่างไรก็ตาม
การเลือกปฏิบัติเชิงบวก ยังเป็นข้อถกเถียงในฝรั่งเศส

สิทธิเรียกร้องให้ปฏิบัติที่เหมือนกัน สิทธิเรียกร้องนี้ปัจเจกชนสามารถเรียกร้องโดยมีเงื่อนไข
๓ ประการ คือ (๑) เวลา การออกคำสั่งทางปกครองในเวลาเดียวกัน (๒) ผู้มีอำนาจตัดสินใจเป็นบุคคล
คนเดียวกัน และ (๓) ข้อเรียกร้องเป็นเรื่องเดียวกัน

(๒) หลักความต่อเนื่องในบริการสาธารณะ

หลักนี้มีลักษณะเป็นการบริหารราชการ หมายความว่า การจัดทำบริการสาธารณะอย่างต่อเนื่องนั้นเป็นเรื่องการบริหารงานของรัฐไปด้วยในตัว เช่น ห้ามไม่ให้ข้าราชการนัดหยุดงาน แต่สิทธิการนัดหยุดงานเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ดี การที่ปัจเจกชนจะสามารถอ้างหลักความต่อเนื่องในบริการสาธารณะมาใช้สิทธิเรียกร้องเอาค่าชดเชยจากรัฐได้ หรือเจ้าหน้าที่รัฐจะใช้สิทธิประท้วงนัดหยุดงานอย่างไรเพื่อไม่ให้กระทบต่อการหลักความต่อเนื่องในบริการสาธารณะ ได้ก็ต่อเมื่อได้มีการพิจารณาถึง ๓ ประการประกอบกันคือ (๑) ผู้ใช้บริการ (๒) ผู้จัดให้มีบริการ และ (๓) การบริการสาธารณะ นอกจากนี้ อาจกำหนดเงื่อนไขอื่นเพิ่มเติมด้วย เช่น ต้องมีการแจ้งล่วงหน้าก่อนที่เจ้าหน้าที่รัฐจะนัดหยุดงาน หรือต้องจัดให้มีบริการสาธารณะขั้นต่ำไว้ด้วยเจ้าหน้าที่รัฐจึงจะสามารถนัดหยุดงานได้

(๓) หลักการพัฒนาปรับปรุงการจัดทำบริการสาธารณะให้ทันยุคทันสมัย

เป็นหลักการที่รัฐจะต้องจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการหรือประโยชน์ของประชาชนที่เป็นผู้ใช้บริการสาธารณะอย่างแท้จริง มีการปรับปรุงการจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี เศรษฐกิจ เป็นต้น ซึ่งเป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง หลักการพัฒนาปรับปรุงการจัดทำบริการสาธารณะให้ทันยุคทันสมัยถูกนำไปบัญญัติในกฎหมาย ซึ่งบังคับฝ่ายปกครองและประชาชนที่เป็นผู้ใช้บริการสาธารณะสามารถใช้กลไกของการอ้างอิงบทบัญญัติกฎหมายที่ใหม่และดีกว่าหรือกฎหมายที่มีลำดับสูงขึ้นไป คือ กฎหมายสหภาพยุโรป หรือกลไกของวิธีการชั่วคราวที่ศาลให้อย่างใดอย่างหนึ่ง เหล่านี้มาเป็นเครื่องมือในการควบคุมและจำกัดการกระทำของฝ่ายปกครอง และเพื่อใช้สิทธิเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองจัดทำการพัฒนาปรับปรุงบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการหรือประโยชน์ของประชาชนและทันยุคทันสมัยด้วย

ในการนำหลักความต่อเนื่องและหลักการพัฒนาปรับปรุงการจัดทำบริการสาธารณะให้ทันยุคทันสมัยมาใช้กล่าวอ้างเพื่อเรียกร้องสิทธิ มีความยากในการพิจารณาว่าเป็นสิทธิของปัจเจกบุคคลหรือไม่หรือเป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดบริการสาธารณะต่อเนื่อง ศาลต้องทำให้เกิดความสมดุล
