

บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส

1. วิวัฒนาการ

สมัยโบราณ

ขุนนาง (seigneur)

ค่าตอบแทนการใช้
ที่ดิน

สิ่งต่าง ๆ ที่ให้ผู้ใช้
ประโยชน์ร่วมกัน

ประชาชน

ศตวรรษที่ 11

ประชาชนดูแลกันเอง

พระเจ้าหลุยส์ที่ 11

กษัตริย์เป็นผู้ดำเนินการเพื่อประชาชน

ภายหลังปฏิวัติ 1789

- รัฐเข้ามาดำเนินการในฐานะที่เป็นภารกิจของรัฐและมีการวางกรอบความหมายของคำว่า “บริการสาธารณะ”
- ช่วงเวลานี้ ผู้เข้ามาวางหลักกฎหมายปกครอง คือ สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) และศาลคดีขัดกัน (Tribunal des Conflits) ก็ได้วางหลัก บริการสาธารณะ ขึ้น

คดี Blanco 1873

ข้อเท็จจริง - บิดาของ Agnès Blanco ฟ้องว่าลูกถูกรถบรรทุกของโรงงานยาสูบแห่งเมือง Gironde ชน ต่อศาลปกครอง ผู้ว่าฯ แย้งว่าอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัย - “**ความรับผิดชอบของรัฐ**ในกรณีที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนจากบุคคลที่ทำงานในองค์กรบริการสาธารณะ ไม่สามารถนำหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งมาใช้ได้ **ความรับผิดชอบดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นการทั่วไปหรือเด็ดขาดและอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์พิเศษซึ่งแตกต่างออกไปตามความจำเป็นของบริการ และความจำเป็นที่จะต้องประสานประโยชน์ของรัฐและของเอกชน** ดังนั้น เรื่องดังกล่าวจึงเป็นอำนาจของฝ่ายปกครองตามกฎหมาย”

คดี Terrier 1903

ข้อเท็จจริง – นาย Terrier ร้องต่อศาลปกครองสูงสุดว่า สภาจังหวัดมีมติให้รางวัลแก่เอกชนที่ช่วยกำจัดงูพิษในเขตจังหวัด แต่เมื่อมาขอรับรางวัล ผู้ว่าการจังหวัดปฏิเสธการจ่ายเงินรางวัลโดยอ้างว่างบประมาณที่ตั้งไว้หมดแล้ว

คำวินิจฉัย – 1. “การใดที่เกี่ยวข้องกับการจัดองค์กรและการดำเนินงานขององค์กรจัดทำบริการสาธารณะ ไม่ว่าจะในระดับรัฐหรือระดับท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็นการกระทำทางปกครองซึ่งโดยสภาพอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง”

2. “บรรดาคดีต่าง ๆ ระหว่างนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนกับบุคคลอื่นหรือระหว่างนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนด้วยกันที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการจัดทำบริการสาธารณะ ไม่จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดทำบริการสาธารณะไม่ดี อยู่ในอำนาจศาลปกครอง”

คดี Thérond 1910

ข้อเท็จจริง – มีข้อพิพาทในสัญญาที่เมือง Montpellier ได้ทำสัญญากับนาย Thérond เพื่อทำกรงสำหรับขังสุนัขจรจัดและกำจัดซากสัตว์

คำวินิจฉัย – “เมือง Montpellier กระทำดังกล่าวเพื่อรักษาสุขอนามัยและเพื่อความปลอดภัยของประชาชน ถือเป็นการกระทำที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ” ซึ่ง “การจัดทำบริการสาธารณะเป็นสัญญาทางปกครองนั้นอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายปกครอง”

แนวความคิดของ Prof. Léon Duguit

องค์ประกอบด้านวัตถุประสงค์ - เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ

องค์ประกอบด้านโครงสร้าง บริการสาธารณะจะต้องดำเนินกิจการจัดทำโดยนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน

ระบบกฎหมาย บริการสาธารณะจะต้องอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายปกครองและอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

2. ความหมายของบริการสาธารณะ

2.1 องค์ประกอบด้านโครงสร้าง

กิจการนั้นจะต้องดำเนินการจัดทำโดยตรงหรือโดยอ้อมโดยฝ่ายปกครอง

นิติบุคคลในกฎหมายปกครองเป็นผู้ดำเนินการจัดทำด้วยตนเอง

นิติบุคคลในกฎหมายปกครองมอบภาระในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นไปให้องค์กรเอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำแทน

- รัฐ
- องค์กรปกครองท้องถิ่น
- วิสาหกิจมหาชน
- องค์กรมหาชน

2.2 องค์ประกอบด้านวัตถุประสงค์

กิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการ

3. ประเภทของบริการ

(1) บริการสาธารณะทางปกครอง

- รัฐทำให้โดย ปชช.ไม่ต้องเสียค่าตอบแทน ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการดูแลความปลอดภัยและความสงบสุขของปชช.
- ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษในการจัดทำ จึงไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้

(2) บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม

ข้อแตกต่างจากบริการสาธารณะทางปกครอง

- วัตถุประสงค์แห่งบริการ - บริการสาธารณะทางปกครองมีวัตถุประสงค์แห่งบริการ คือ สนองความต้องการของ ปชช.แต่เพียงอย่างเดียว / ส่วนบริการสาธารณะอุตสาหกรรมฯ มีวัตถุประสงค์แห่งบริการทางด้านเศรษฐกิจเหมือนกับวิสาหกิจเอกชน
- วิธีปฏิบัติงาน - บริการสาธารณะทางปกครองมีวิธีปฏิบัติงานที่รัฐสร้างขึ้นมาเป็นแบบเดียวกัน / บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมฯ มีวิธีปฏิบัติงานที่สร้างขึ้นเองเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ
- แหล่งที่มาของเงินทุน - บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีแหล่งเงินทุนจากรัฐแต่เพียงอย่างเดียว / บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมฯ แหล่งรายได้ส่วนใหญ่จะมาจากค่าตอบแทนการบริการของผู้ใช้บริการ

- เป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำ แต่มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับเอกชน
- บริการสาธารณะประเภทนี้อยู่ภายใต้หลักกฎหมายสองหลักคือทั้งหลักกฎหมายมหาชนและหลักกฎหมายเอกชน กล่าวคือ ในส่วนของการจัดตั้งองค์กรและการดำเนินการจะอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชน แต่ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ใช้บริการจะอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายเอกชน

- สถานภาพของผู้ให้บริการสาธารณะทางปกครองนั้น ถูกกำหนดโดยกฎข้อบังคับทั้งหมด ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ให้บริการจะมีลักษณะเป็นนิติกรรมที่มีเงื่อนไข / ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ให้บริการของบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมฯ มีลักษณะเป็นสัญญาตามกฎหมายเอกชน

(3) บริการสาธารณะทางด้าน สังคม
วัฒนธรรม การศึกษา วิจัย การกีฬา ฯลฯ

- การบริหารงานที่ต้องการความเป็นอิสระกว่าบริการสาธารณะทางปกครอง
- การดำเนินการมิได้มุ่งหารรายได้ดังเช่นบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมฯ

3. หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ

1. หลักว่าด้วยความเสมอภาค

2. หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง

3. หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

4. เครื่องมือของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ

1. มาตรการทางกฎหมาย

2. บุคลากร

3. ทรัพย์สิน

4. อำนาจพิเศษ

