

หลักการว่าด้วยความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง
ตามกฎหมายฝรั่งเศส

รองศาสตราจารย์ ดร.ณฐ์ สันตาสว่าง

หลักการว่าด้วยความรับผิดของฝ่ายปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส Principle of Administrative Liability under French Law

รองศาสตราจารย์ ดร.ณฐ สันตาสว่าง*
Associate Professor Dr.Nat Santaswang

บทคัดย่อ

ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองนั้น อาจก่อให้เกิดความรับผิดแก่ฝ่ายปกครองได้ในสองสถานการณ์ ซึ่งอาจจะเป็นความรับผิดตามสัญญาหรืออาจจะเป็นความรับผิดทางละเมิดในกรณีที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชน การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดในการกระทำความผิดในศาลยุติธรรมหรือในศาลปกครองนั้น ขึ้นอยู่กับลักษณะของความผิดที่ได้ก่อให้เกิดขึ้น กล่าวคือ เมื่อใดความผิดดังกล่าวเป็นความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ซึ่งหมายถึง ความผิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำไปโดยแยกออกมา หรือไม่มีส่วนสัมพันธ์กับหน้าที่ของหน่วยงาน เจ้าหน้าที่อาจถูกฟ้องเป็นความผิดส่วนตัวต่อศาลยุติธรรม และเมื่อใดที่การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายเกิดจากการกระทำในหน้าที่ กล่าวได้ว่า เป็นความผิดของหน่วยงานคดีจะต้องถูกฟ้องยังศาลปกครอง แต่ก็อาจเกิดสถานการณ์ที่ความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่กับความผิดของหน่วยงานเกิดขึ้นในเวลาเดียวกัน ในกรณีเช่นนี้จะนำไปตามหลัก “ความรับผิดร่วม” ซึ่งผลของความรับผิดร่วม คือ ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเลือกที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นความผิดส่วนตัวต่อศาลยุติธรรม หรือจะเลือกฟ้องฝ่ายปกครองให้ต้องรับผิดอันเป็นความผิดของหน่วยงานต่อศาลปกครองก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ความรับผิดร่วมนี้ไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้เสียหายที่จะได้รับชดเชยค่าสินไหมทดแทน

*อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง; น.บ. (เกียรตินิยมดี) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; น.บ.ท. สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา; LL.M. in General Law, New York University, USA; Doctorat de Troisième Cycle en Droit, Université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne), France. E-mail: natsantas@gmail.com

Curriculum Lecturer in LL.M. Programme at Faculty of Law, Ramkhamhaeng University; LL.B. (Magna Cum Laude) Thammasat University; Barrister at Law at Thai Bar Under the Royal Patronage; LL.M. in General Law, New York University, USA; Doctorat de Troisième Cycle en Droit, Université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne), France.

วันที่รับบทความ (received) 24 เมษายน 2564, วันที่แก้ไขบทความ (revised) 9 กรกฎาคม 2564, วันที่ตอบรับบทความ (accepted) 9 กรกฎาคม 2564.

ซ้ำซ้อนสองครั้ง โดยอาศัยการฟ้องต่อศาลปกครองและในขณะเดียวกันก็ฟ้องต่อศาลยุติธรรมด้วย
ดังนั้น ผู้เสียหายจะต้องเลือกฟ้องยังศาลใดศาลหนึ่งที่ตนเห็นว่าจะได้รับประโยชน์สูงสุด

คำสำคัญ: หลักความรับผิดของฝ่ายปกครอง, กฎหมายฝรั่งเศส, ความรับผิดร่วม

Abstract

The administration is legally liable in two scenarios: whether there is a contract with private individual or in tort. Administration or its officials is liable based on the fault of the officer either in the ordinary courts or administrative courts depending upon the fault. When there is personal fault i.e. fault not linked to the part of officials, the official can be sued personally in the ordinary courts and if the fault of the official is linked with service given the official at the employment capacities, the suit can be brought before the administrative courts. But there are scenarios by which the combination of the two faults occurs at a time and the doctrine is termed as “cumul” doctrine. This doctrine allows the victim to bring the suit in ordinary court for personal injury and against the official for the personal fault in administrative court against the administration. But this doctrine does not permit the victim to obtain compensation twice.

Keywords: administrative liability, french law, cumul doctrine

1. บทนำ

ในการดำเนินการบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองนั้น ไม่ว่าจะดำเนินการไปในสภาพใดก็ตาม ก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่เอกชนได้ และทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบเกิดขึ้น ปัญหาดังกล่าวก็คือ เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองนั้น จะสามารถเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชดเชยค่าเสียหายได้หรือไม่ และภายใต้เงื่อนไขอย่างไร ความรับผิดชอบจะเกิดขึ้นได้โดยสภาพใด กล่าวคือ การปฏิบัติการของฝ่ายปกครองทุกอย่างจะเป็นเหตุให้เกิดความรับผิดชอบหรือไม่ และการที่จะเกิดความรับผิดชอบขึ้นนั้น จะต้องมีการกระทำผิดด้วยหรือไม่ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาว่า ผู้ใดจะต้องรับผิดชอบ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ในทางปกครองผู้ใดจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบและชดเชยค่าเสียหายด้วยทรัพย์สินส่วนตัวของตนเอง หรือรัฐจะต้องรับผิดชอบโดยชดเชยค่าเสียหายจากเงินของรัฐ

ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบนี้ เกิดขึ้นในกฎหมายปกครองได้เช่นเดียวกันกับที่เกิดในกฎหมายแพ่ง แต่กฎหมายปกครองฝรั่งเศสได้ถือหลักกฎหมายมหาชนที่ขยายความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองออกไปอย่างกว้างขวางเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครองตามแนวความคิดของรัฐเสรีนิยม (L'Etat libéral) โดยมีผู้พิพากษาศาลปกครองเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ประสานสิทธิและประโยชน์ที่ขัดแย้งกันระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนผู้อยู่ใต้ปกครอง ซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

ประการแรก กฎหมายปกครองของฝรั่งเศสยอมรับรู้ทั้งความรับผิดชอบส่วนตัวของข้าราชการและความรับผิดชอบของรัฐ หรือฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ ภาระอาจเป็นความรับผิดชอบได้อย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้

ประการที่สองก็คือ การฟ้องร้องให้รับผิดชอบตามกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส มีวิธีการที่ง่ายขึ้นเป็นลำดับตามวิวัฒนาการของทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองควบคู่กันไปกับทฤษฎีความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง ซึ่งต่างเน้นส่วนประกอบของแนวความคิดแบบเสรีนิยม และระบบนิติรัฐนั่นเอง

2. การยอมรับและการขยายตัวของหลักการว่าด้วยความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง

แต่เดิมนั้นถือหลักว่ารัฐไม่ต้องรับผิดชอบ โดยมีเหตุผลอยู่บนหลักการที่ว่ารัฐเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด จึงไม่อาจที่จะให้รัฐต้องรับผิดชอบได้ แต่หลักนี้ก็มิใช่ว่าจะผ่อนคลายอยู่บางประการ คือ

1) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติหลักที่ว่ารัฐต้องรับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน (loi 28 pluviöse an VIII, ซึ่งเกี่ยวกับความเสียหายอันเกิดจากการโยธาสาธารณะ)

2) องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่องค์การนั้นๆ ได้ก่อให้เกิดขึ้น ทั้งนี้ เพราะองค์การนั้นๆ ไม่ได้มีอำนาจสูงสุดเหมือนกับรัฐ

3) เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบส่วนตัวต่อความผิดที่ตนได้ก่อให้เกิดขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ระบบที่เรียกว่า “หลักประกันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ” (garantie des fonctionnaires) ซึ่งมีความหมายว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐจะถูกฟ้องร้องได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตมาจากศาลปกครองสูงสุดเสียก่อนนั้น ได้รับอนุมัติจากศาลปกครองเองน้อยมาก ดังนั้น จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบส่วนตัวได้ในทางปฏิบัติ

แต่อย่างไรก็ตาม หลักว่าด้วยความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองก็ได้เริ่มเข้ามามีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส นับแต่ปี ค.ศ. 1870 เป็นต้นมา

1) ได้มีกฎหมายยกเลิก “หลักประกันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ” นี้ เมื่อวันที่ 19 กันยายน ค.ศ. 1870 และศาลคดีขัดกัน (Le Tribunal de conflit, T.C.) ก็ได้วางหลักของการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากกัน¹

2) ในคดี *Blanco*² โดยศาลได้วินิจฉัยไว้ในคดีนี้ว่า “ความรับผิดชอบที่อาจตกแก่รัฐในความเสียหายที่เกิดแก่เอกชนโดยการกระทำของบุคลากรที่จัดทำบริการสาธารณะนั้น ความรับผิดชอบนี้ไม่อาจพิจารณาจากหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งที่ใช้ในกรณีระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกันได้ แต่ความรับผิดชอบนี้ไม่เป็นการทั่วไปและไม่เด็ดขาด โดยมีหลักกฎหมายพิเศษซึ่งแตกต่างไปตามบริการและความจำเป็นที่จะประนีประนอมสิทธิของรัฐกับสิทธิของเอกชน”

ซึ่งจากคดีนี้จะเห็นได้ว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐนี้ไม่ให้นำหลักเกณฑ์ในกฎหมายแพ่งมาใช้ และถือว่าความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์พิเศษที่กำหนดเอาไว้โดยเฉพาะ

แต่อย่างไรก็ตาม ในคดีนี้สร้างหลักเกณฑ์กำหนดความรับผิดชอบของรัฐแต่เพียงการกระทำที่เป็นการบริหาร (gestion) (เช่น ความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินงานของบริการสาธารณะ เป็นต้น) แต่ทว่าหลักเกี่ยวกับความไม่ต้องรับผิดชอบนั้นยังไม่สูญไปสำหรับการกระทำบางอย่างที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะของฝ่ายปกครอง (ซึ่งได้แก่ การกระทำโดยใช้อำนาจหน้าที่หรือวิธีการต่างๆ ของตำรวจ เป็นต้น)

ซึ่งต่อมากระทั่งคดี *Tomaso Grecco*³ ได้มีการยอมรับเกี่ยวกับความรับผิดชอบอันเกิดจากการกระทำของตำรวจ จึงทำให้หลักว่าด้วยความรับผิดชอบนี้มีผลบังคับใช้อย่างกว้างขวางต่อมา

ในปัจจุบันมีกฎหมายยกเว้นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ในบางเรื่อง (เช่น การยกเว้นความรับผิดแก่องค์การไปรษณีย์ในความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการส่งของหรือจดหมายแบบ

¹T.C. 30 juill 1873, Pelletier G.A. No. 2.

²T.C., 8 fevrier 1873, Blanco, G.A. No. 1.

³C.E., 10 fevrier 1905, Tomaso Grecco, G.A. No. 15.

ไปรษณีย์ธรรมดา เป็นต้น) แต่นอกเหนือไปจากกรณีดังกล่าวนี้แล้ว อาจกล่าวได้ว่าหลักว่าด้วยความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองนี้ไม่แต่เพียงได้รับการยอมรับโดยศาลปกครองเท่านั้น แต่ยังได้รับการพัฒนาให้สมบูรณ์ขึ้นกว่าเดิม และหลักเกณฑ์ในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนก็เป็นไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อผู้เสียหายมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การยอมรับเอา “หลักความรับผิดโดยไม่มีความผิด” (La responsabilité sans faute) เข้ามาขยายหลักความรับผิดของฝ่ายปกครองนี้ ทำให้ศาลปกครองได้ใช้อำนาจในการควบคุมฝ่ายปกครองและรักษามลประโยชน์ชดเชยค่าเสียหายให้แก่เอกชนได้เพิ่มขึ้นกว่าเดิมเป็นจำนวนมาก เพราะการที่ขอบเขตของหลักความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองได้ขยายออกไปนั่นเอง

3. สาระสำคัญทางกฎหมายของหลักความรับผิดของฝ่ายปกครอง

การชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ความเสียหายที่ฝ่ายปกครองได้ก่อให้เกิดขึ้นแก่เอกชนนั้นมีปัญหาในประการแรกว่า ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายนั้น เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองเอง และปัญหาประการที่สองก็คือ ขอบเขตของความรับผิดว่าจะมีแค่ไหน เพียงใด

3.1 ปัญหาเกี่ยวกับผู้รับผิดชอบ

โดยการยอมรับว่าผู้เสียหายมีสิทธิที่จะได้รับชดเชยค่าสินไหมทดแทนนั้น ปัญหาไม่ว่าจะเอาชดเชยจากใคร ซึ่งในเรื่องนี้ในทางทฤษฎีแบ่งได้เป็น 3 แนวทางด้วยกัน คือ

ในระบบแรก คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ก่อให้เกิดความเสียหายนั่นเองที่จะต้องรับผิดชอบส่วนตัว (ในระบบนี้แม้ว่ารัฐจะจ่ายค่าเสียหายแทนเจ้าหน้าที่ไป ก็ยังจัดเข้าอยู่ในระบบนี้ ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่า ผู้เสียหายไม่สามารถฟ้องรัฐให้รับผิดชอบโดยตรงได้)

ระบบที่สอง นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนต้องรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ของตน และจากการดำเนินงานบริการสาธารณะขององค์กรนั้น ประเด็นสำคัญก็คือ ผู้เสียหายสามารถเรียกร้องค่าเสียหายได้จากนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนต่างๆ ได้

ระบบที่สาม ความรับผิดมีได้ทั้งต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือต่อนิติบุคคลมหาชน แล้วแต่กรณีไป ผู้เสียหายอาจเลือกฟ้องฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งให้ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขต่างๆ ที่ความเสียหายได้ถูกก่อให้เกิดขึ้น (ในระบบนี้อาจมีการควบคุมความรับผิด โดยที่ผู้เสียหายอาจเลือกฟ้องเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองก็ได้)

3.2 ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตความรับผิดของฝ่ายปกครอง

เกี่ยวกับขอบเขตความรับผิดนี้ขึ้นอยู่กับแนวคิด 2 ประการ ประการแรก ขึ้นอยู่กับลักษณะของการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหาย และในประการต่อมาคือ ขึ้นอยู่กับสภาพของหน้าที่ของรัฐซึ่งในโอกาสที่ปฏิบัติหน้าที่เหล่านั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น

1) แนวคิดเกี่ยวกับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น

ปัญหามีว่าจำเป็นหรือไม่ที่การกระทำนั้นจะต้องมีลักษณะไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อที่จะให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดได้ หรือเพียงพอแต่ผู้เสียหายพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายได้เกิดขึ้นจากการกระทำโดยตรงของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็เพียงพอแล้ว และนี่เองที่เป็นปัญหาที่ต้องขบคิดในทฤษฎีความรับผิดของฝ่ายปกครองนี้ ระหว่างความรับผิดโดยมีความผิด (La responsabilité pour faute) และความรับผิดโดยไม่มีความผิด (La responsabilité sans faute)

2) แนวคิดเกี่ยวกับสภาพของหน้าที่ของรัฐ

ปัญหาในเรื่องนี้มีว่า รัฐจำต้องรับผิดต่อการกระทำในหน้าที่ทุกประการของรัฐอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันหมด กล่าวคือ ในหน้าที่นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ หรือไม่ หรือว่ารัฐต้องรับผิดชอบเฉพาะฝ่ายปกครองเท่านั้น

3.3 แนวคิดของฝรั่งเศสเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครอง

ระบบกฎหมายซึ่งเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองในกฎหมายปกครองฝรั่งเศสนั้นมีข้อที่น่าสนใจคือ

1) หลักเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองนี้มีที่มาจากคำพิพากษาของศาล

2) ระบบฝรั่งเศสมีลักษณะที่ความรับผิดอาจเกิดได้ทั้งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเกิดจากฝ่ายปกครอง และในบางกรณีศาลปกครองยังได้ตัดสินให้ร่วมกันรับผิด (Le cumul des responsabilités) อีกด้วย

3) ในประการสุดท้าย ระบบความรับผิดของฝ่ายปกครองนี้ได้มีแนวคำพิพากษาของศาลปกครองที่มีแนวโน้มที่ขยายขอบเขตของความรับผิดออกไปมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งนี้ ก็เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

4. ความรับผิดชอบส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ทางปกครองและความรับผิดชอบร่วม (La responsabilité personnelle du fonctionnaire et le cumul des responsabilités)

ความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินการบริการสาธารณะนั้น อาจทำให้เจ้าหน้าที่ทางปกครองต้องรับผิดชอบส่วนตัวต่อเอกชนผู้อยู่ใต้ปกครอง (1) ได้ แต่ในบางกรณีความรับผิดชอบนี้อาจจะไม่ใช่เจ้าหน้าที่ทางปกครองแต่เพียงฝ่ายเดียวที่ต้องรับผิดชอบ แต่ฝ่ายปกครองก็มีส่วนในการก่อให้เกิดความเสียหายนั้นด้วย จึงกลายเป็นความรับผิดชอบร่วม (2) ที่ทั้งสองฝ่ายจะต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อเอกชนผู้ได้รับความเสียหาย และนอกจากนี้ บางครั้งเจ้าหน้าที่ทางปกครองยังต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายปกครอง (3) เองอีกด้วย

4.1 ความรับผิดชอบส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ต่อผู้อยู่ใต้ปกครอง (La responsabilité personnelle du fonctionnaire vis-à-vis des administrés)

ความรับผิดชอบส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ต่อผู้อยู่ใต้ปกครองนั้นก่อให้เกิดผลสามประการ คือ ในประการแรก เมื่อมีความรับผิดชอบกรณีเช่นนี้เกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ทางปกครองจะต้องจ่ายค่าเสียหายจากทรัพย์สินส่วนตัวของตนเอง ประการที่สอง คดีที่ฟ้องให้รับผิดชอบเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายนี้ต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรม คดีจึงเป็นเช่นเดียวกับคดีที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนต่อเอกชน และประการสุดท้าย หลักเกณฑ์ที่ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมใช้ในการพิจารณาความรับผิดชอบส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ทางปกครองในกรณีนี้นั้น ใช้หลักเกณฑ์ของกฎหมายแพ่งเช่นเดียวกับที่ใช้บังคับแก่เอกชนโดยทั่วไปนั่นเอง

ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาว่ากรณีใดบ้างที่เจ้าหน้าที่ทางปกครองจะต้องรับผิดชอบส่วนตัวในความเสียหายที่เกิดจากกิจกรรมต่างๆ ของฝ่ายปกครอง (1) และนอกจากนั้น จะทำการศึกษาต่อไปถึงลักษณะพิเศษบางประการของคดีปกครองประเภทนี้ (2)

1) ความแตกต่างระหว่างความผิดส่วนตัวและความผิดของหน่วยงาน (La distinction de la faute personnelle et de la faute de service)

หลักของความรับผิดชอบนี้มีอยู่ว่า ฝ่ายปกครองจำต้องรับผิดชอบถ้าการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น เกิดจากการกระทำในหน้าที่และกล่าวได้ว่าเป็นความผิดของหน่วยงาน (La faute de service) ในทางตรงกันข้ามความรับผิดชอบจะตกอยู่แก่เจ้าหน้าที่ทางปกครอง ถ้าความเสียหายนั้น เกิดจากการกระทำส่วนตัวที่เรียกว่าความผิดส่วนตัว (La faute personnelle)

ความผิดส่วนตัวนี้อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ความผิดที่แยกออกมาหรือไม่มีส่วนสัมพันธ์กับหน้าที่ของหน่วยงานนั่นเอง แต่ปัญหามิว่าภายใต้เงื่อนไขอย่างไรบ้างจึงจะถือว่าความผิดของเจ้าหน้าที่นั้น แยกออกมาและไม่มีส่วนสัมพันธ์กับหน้าที่ของหน่วยงาน ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีข้อ

ถกเถียงกันมาก ทั้งในทางทฤษฎีและจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม เราอาจกำหนดเป็นหลักเกณฑ์อย่างกว้างๆ ได้ว่า “ความผิดส่วนตัว” นั้น หมายถึง ความผิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำไปโดยไม่มีความสัมพันธ์กับหน้าที่ของหน่วยงาน ประการหนึ่ง และความผิดที่กระทำในหน้าที่แต่แยกออกเป็นความผิดส่วนตัวได้ เพราะกระทำไปโดยเจตนา หรือ เพราะเป็นความผิดร้ายแรง (Les fautes Lourdes) อีกประการหนึ่ง

(1) สำหรับกรณีของความผิดเพราะกระทำโดยไม่มีความสัมพันธ์กับหน้าที่⁴ ของหน่วยงานนั้นไม่ค่อยมีปัญหาในการที่จะต้องวินิจฉัยมากนัก

(2) ความผิดส่วนตัว เพราะกระทำไปโดยเจตนา เช่น อาจเกิดจากการระวางควบคุมดูแลไม่ดี⁵ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการกระทำด้วย แต่มีข้อที่น่าสังเกตว่ามีใช้ว่าวัตถุประสงค์ของการกระทำที่ไม่ถูกต้องจะต้องทำให้การกระทำนั้นเป็นความผิดส่วนตัวไปหมดก็หาไม่ และจำต้องแยกว่าความผิดส่วนตัวไม่ใช่เป็นเรื่องเดียวกันกับการใช้อำนาจโดยมิชอบ (Le détournement de pouvoir) ซึ่งในกรณีนั้นศาลปกครองเข้าควบคุมวัตถุประสงค์ที่มีขอบด้วยกฎหมายของการกระทำในทุกกรณีไป แต่วัตถุประสงค์ที่ไม่ถูกต้องที่จะก่อให้เกิดความรับผิดชอบส่วนตัวในที่นี้โดยเฉพาะก็คือ การละเลยไม่รอบคอบในการดูแลรักษา⁶ หรือใช้ความระมัดระวังหรือเกิดจากเจตนาร้าย เช่น กระทำไปเพื่อต้องการแก้แค้นเป็นส่วนตัว เป็นต้น ซึ่งเป็นอารมณ์ส่วนตัวของผู้กระทำความผิด

(3) ความผิดส่วนตัว เพราะเป็นความผิดที่ร้ายแรงนั้น หมายถึง ความผิดในหน้าที่แต่ที่ต้องถือว่าเป็นความผิดส่วนตัวก็เพราะว่าเป็นความผิดที่ร้ายแรงถึงขนาด และแม้ว่าจะไม่ใช่เพราะเกิดจากความไม่ระมัดระวังให้ดีเท่าที่ควรเหมือนกรณีที่กล่าวมาข้างต้นก็ตาม แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตอยู่ 2 ประการก็คือ

ในประการแรก ความร้ายแรงของความผิดนี้พิจารณาจากการกระทำที่เป็นการปฏิบัติการณ์ของเจ้าหน้าที่ แต่มิได้พิจารณาความร้ายแรงจากผลของนิติกรรมทางปกครองแต่อย่างใด⁸

ประการที่สอง แนวคำพิพากษาศาลปกครองจะจัดว่าความผิดที่กระทำในหน้าที่ของหน่วยงานเป็นความผิดของหน่วยงานเสียเป็นส่วนใหญ่ และที่จะถือว่าเป็นความผิดส่วนตัวนั้นจะต้องมีระดับความร้ายแรงมากจริงๆ ซึ่งถือเป็นกรณียกเว้น⁹

⁴ C.E., 13 mai 1991, Sté d'assurance les Mutuelles Réunies.

⁵ T.C., 21 décembre 1987, Kessler.

⁶ C.E., 17 décembre 1999, Lieutenant Moine.

⁷ C.E., 27 février 1981, Commune de Chonville-Malaumont; C.E., 26 octobre 1973, Sadoudi.

⁸ C.E., 27 fev 1903, Olivier-Zemmemnam.

ความผิดส่วนตัวและความผิดอาญา

นับตั้งแต่ศาลปกครองได้ตัดสินคดีบรรทัดฐานชื่อ “Thépaz”¹⁰ นั้น ความผิดอาญาอาจเป็นความผิดของหน่วยงานที่ทำให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบได้ แต่ความผิดอาญาจะเป็นความผิดส่วนตัวได้ก็ต่อเมื่อข้อเท็จจริงประกอบของความผิดส่วนตัว คือ ความผิดที่เกิดจากการกระทำที่ไม่มีความสัมพันธ์กับหน้าที่ในหน่วยงาน หรือดูจากเจตนาและความรุนแรงของความผิด เป็นต้น

ความผิดส่วนตัวกับคำสั่งของผู้บังคับบัญชา

ปัญหาอาจมีว่าถ้าเกิดเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ไปตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาจะเป็นการกระทำที่ต้องรับผิดชอบส่วนตัวหรือไม่ ซึ่งในกรณีนี้ศาลปกครองได้วินิจฉัยว่า ความผิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำไปตามคำสั่งนั้นอาจเป็นความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ ถ้าเข้าองค์ประกอบความผิดดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้¹¹

2) ลักษณะพิเศษบางประการของคดีปกครองกรณีความผิดส่วนตัว

(1) ประการแรก คดีประเภทนี้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมที่จะพิจารณาพิพากษา โดยใช้หลักกฎหมายแพ่งในการพิจารณาและวินิจฉัยคดีเช่นเดียวกับที่ใช้ในคดีระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน

(2) หลักประกันแก่เจ้าหน้าที่หรือหลักการคุ้มกันเจ้าหน้าที่

ในสมัยก่อนเคยมีหลักที่เรียกว่า “หลักการคุ้มกันข้าราชการ” อันมีสาระสำคัญว่า การฟ้องข้าราชการไม่ว่าในทางแพ่งหรือทางอาญา จะต้องได้รับอนุญาตจากศาลปกครองสูงสุดก่อน ทั้งนี้ เป็นหลักที่กำหนดขึ้นในมาตรา 75 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีที่ 8 แห่งสมัยการปฏิวัติของฝรั่งเศส แต่หลักนี้ได้ถูกยกเลิกไปในสมัยจักรวรรดิที่ 2 ของฝรั่งเศส โดยกฎหมายลงวันที่ 19 กันยายน 1870 สาเหตุที่ยกเลิก เพราะได้มีการใช้กันอย่างแพร่หลายไป นอกจากนี้ ยังมีคำพิพากษาของศาลปกครองได้ตัดสินยืนยันการยกเลิกความคุ้มกันแก่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนี้ในคดี

4.2 ความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่กับฝ่ายปกครอง (Le cumul des responsabilités du fonctionnaire et de l' administration)

ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบนี้ก็คือว่า ในบางกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบส่วนตัวแล้วนั้น เป็นไปได้หรือไม่ที่ฝ่ายปกครองก็อาจต้องรับผิดชอบด้วยเช่นเดียวกัน

⁹T.C., 6 dec 1937, Cornu.

¹⁰T.C., 14 janv., 1935, Thépaz.

¹¹T.C., 15 fev 1890, Vincent.

1) เจื่อนไขของความรับผิดชอบ

ในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส เจื่อนไขต่างๆ ของความรับผิดชอบนี้ได้ถูกกำหนดขึ้นจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองในกรณีดังต่อไปนี้

(1) กรณีแรกของความรับผิดชอบนั้นเกิดจากเพราะการมีระบบศาลคู่ตนเอง กล่าวคือ เนื่องจากศาลแต่ละศาลต่างมีอิสระซึ่งกันและกัน และเมื่อผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่เป็น 2 คดีในเวลาเดียวกัน โดยฟ้องคดีแรกต่อศาลแพ่ง และฟ้องอีกคดีหนึ่งต่อศาลปกครอง โดยในคดีนี้ไม่มีใครยกเรื่องขึ้นเสนอต่อศาลคดีขัดกัน (ให้พิจารณารวมคดีและกำหนดศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี) จึงทำให้ศาลยุติธรรมตัดสินให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิด เพราะเป็นความผิดส่วนตัว และศาลปกครองตัดสินให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิด เพราะเป็นความผิดของหน่วยงาน เป็นต้น กรณีประเภนี้จึงเป็นความรับผิดชอบขึ้นมาได้เช่นกัน

(2) กรณีที่สองนี้ ไม่ใช่เกิดอุบัติเหตุทางกระบวนการเหมือนกรณีแรก แต่เป็นกรณีที่สำคัญที่สุดของความรับผิดชอบ เมื่อศาลปกครองได้ตัดสินให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิด อันเนื่องจากความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานนั้น

เพื่อทำความเข้าใจถึงเจื่อนไขต่างๆ ของความรับผิดชอบ เราจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงความแตกต่างระหว่างกรณีหลายความผิด และกรณีความผิดเดียว

(1) ความรับผิดชอบในกรณีหลายความผิด

ในบางครั้งเป็นไปได้ที่ความเสียหายไม่ได้เกิดขึ้นจากข้อเท็จจริงง่ายๆ แต่เพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากภายใต้สถานการณ์ที่มีความผสมผสานกันอย่างใกล้ชิดระหว่างข้อเท็จจริงที่ถือได้ว่าเป็นความผิดของหน่วยงานประการหนึ่ง และข้อเท็จจริงที่โดยสภาพจัดว่าเป็นความผิดส่วนตัวอีกประการหนึ่ง ซึ่งกรณีนี้ศาลได้ตัดสินว่าเป็นกรณีที่อาจเกิดขึ้นได้ในคดี Anguet¹²

(2) ความรับผิดชอบในกรณีความผิดเดียว

เมื่อความเสียหายเกิดจากข้อเท็จจริงง่ายๆ แต่เพียงอย่างเดียว ปัญหาการพิจารณาความรับผิดชอบจะยุ่งยากซับซ้อนขึ้น แต่เกณฑ์ที่ใช้พิจารณาว่าจะมีความรับผิดชอบหรือไม่ ก็คือ ต้องพิจารณาว่า ความผิดนั้นได้กระทำโดยมีความสัมพันธ์กับหน่วยงานกับความผิดที่กระทำไปโดยไม่เกี่ยวกับหน้าที่ของหน่วยงาน และเฉพาะกรณีแรกเท่านั้นที่อาจเป็นความรับผิดชอบได้

¹²C.E., 3 fev 1911, Anguet.

2) ผลของความรับผิดชอบร่วม

(1) สิทธิของผู้เสียหาย

- ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเลือกอย่างเสรีระหว่างการฟ้องฝ่ายปกครองเป็นความผิดของหน่วยงานต่อศาลปกครอง หรือจะเลือกฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นความผิดส่วนตัวต่อศาลยุติธรรม และในทั้งสองคดีนี้ก็ฟ้องเรียกร้องให้ชดเชยค่าเสียหายเต็มจำนวนทั้งสองคดี

- แต่ความรับผิดชอบไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้เสียหายที่จะได้รับชดเชยค่าสินไหมทดแทนซ้ำซ้อนสองครั้งโดยอาศัยการฟ้องศาลปกครองบ้าง ศาลยุติธรรมบ้าง ดังนั้น ผู้เสียหายก็จะต้องเลือกเอาศาลใดศาลหนึ่งที่เห็นว่าตนจะได้รับประโยชน์สูงสุด

(2) กฎเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบระหว่างฝ่ายปกครองกับเจ้าหน้าที่

ผลของความรับผิดชอบจะซับซ้อนขึ้นในส่วนที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการชดเชยค่าเสียหายระหว่างฝ่ายปกครองกับเจ้าหน้าที่ กฎเกณฑ์นี้ปฏิบัติโดยวิธีการฟ้องไล่เบี้ยให้ชดเชยเงินคืนแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ซึ่งอาจจะเป็นฝ่ายปกครองฟ้องเจ้าหน้าที่ หรือเป็นการที่เจ้าหน้าที่ฟ้องฝ่ายปกครองก็ได้

กรณีฝ่ายปกครองฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่

เป็นกรณีที่ความรับผิดชอบนั้นเจ้าหน้าที่มีส่วนต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวร่วมอยู่ด้วย ซึ่งในเรื่องนี้ ศาลได้วางหลักไว้ในคดี Laruelle¹³ ซึ่งพอสรุปได้ดังต่อไปนี้

- ฝ่ายปกครองที่มีความรับผิดชอบร่วมกับเจ้าหน้าที่และได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนทั้งหมดให้แก่ผู้เสียหายแล้ว ก็มีสิทธิที่จะฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ แม้ว่าไม่สามารถที่จะเข้ารับช่วงสิทธิต่อจากผู้เสียหาย เพื่อทำการฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ก็ตาม แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ได้รับการชดเชยคืนจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจดำเนินการโดยทางอื่น เป็นต้นว่าออกเป็นคำสั่งในทางปกครอง ซึ่งมีผลบังคับทันทีให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวชดเชยเงินส่วนที่ตนต้องรับผิดชอบให้แก่ฝ่ายปกครองได้

- ศาลปกครองเท่านั้นที่จะเป็นผู้พิจารณาส่วนที่ต้องรับผิดชอบระหว่างฝ่ายปกครองกับเจ้าหน้าที่ และวินิจฉัยส่วนที่แต่ละฝ่ายจะต้องรับผิดชอบได้ด้วย¹⁴

- ในการกำหนดส่วนที่แต่ละฝ่ายจะต้องรับผิดชอบนั้น ผู้พิพากษาจะพิจารณาจากข้อเท็จจริงและความรุนแรงของความผิดที่แต่ละฝ่ายได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น (Delville)

- ในกรณีที่ความผิดเกิดจากความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่หลายคนมีส่วนร่วมอยู่ด้วยนั้น ไม่อาจพิจารณารวมๆ กันได้ ในการฟ้องไล่เบี้ยจึงต้องพิจารณาเป็นรายๆ ไป¹⁵

¹³C.E., 28 juillet 1951, Laruelle.

¹⁴C.E., 28 juillet 1951, Delville; T.C., 26 mars 1954, Moritz.

- คำพิพากษาที่ให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบและชดใช้ค่าเสียหายนั้น ไม่มีผลบังคับต่อเจ้าหน้าที่แต่ประการใด เพราะในคดีที่ฝ่ายปกครองฟ้องไล่เบี้ยนั้น เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอาจโต้แย้งถึงจำนวนเงินที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือแม้แต่ว่าตนเองไม่มีความผิดได้ (Laruelle)

กรณีที่เจ้าหน้าที่ฟ้องไล่เบี้ยเอาจากฝ่ายปกครอง

มีกรณีที่เจ้าหน้าที่จะฟ้องไล่เบี้ยเอาแก่ฝ่ายปกครองอยู่สองกรณีด้วยกัน

กล่าวคือ

กรณีแรก คือ กรณีที่ผู้เสียหายได้ฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นคดีความผิดส่วนตัวต่อศาลยุติธรรม แต่แท้ที่จริงแล้วเป็นความผิดของหน่วยงาน (และคดีไม่ได้ยกขึ้นมาให้ศาลคดีขัดกันชี้) และผู้พิพากษาศาลยุติธรรมตัดสินผิดไปว่าเป็นความผิดส่วนตัวและให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิด ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดในความผิดซึ่งที่จริงไม่ใช่ความผิดของตน แต่เป็นความผิดของหน่วยงานเพื่อแก้ไขจุดบกพร่องอันนี้ศาลปกครองจึงยอมให้เจ้าหน้าที่สามารถฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้อีกคดีหนึ่ง แต่ต้องอยู่ในระหว่างที่คดีในศาลยุติธรรมยังอยู่ในระหว่างพิจารณาและยังไม่ได้ชี้ขาดตัดสินไปก่อน¹⁵

กรณีที่สอง ในการปรับกฎเกณฑ์เฉลี่ยความรับผิดชอบนี้ เจ้าหน้าที่ซึ่งถูกศาลยุติธรรมตัดสินให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไป จึงอาจฟ้องฝ่ายปกครองให้ชดใช้ในส่วนที่ฝ่ายนี้จะต้องรับผิดได้

4.3 ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ต่อฝ่ายปกครอง (La responsabilité du fonctionnaire vis-à-vis de l'administration)

ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ต่อฝ่ายปกครองนี้ พอจะแยกออกได้เป็น 2 กรณีด้วยกัน กล่าวคือ

กรณีแรก เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ก่อความเสียหายแก่ฝ่ายปกครองโดยตรง จากการกระทำของตน และในกรณีที่สอง คือ กรณีที่เป็นการเฉลี่ยความรับผิดชอบ เมื่อฝ่ายปกครองได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้วก็มาฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ในส่วนที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องรับผิด ซึ่งอาจจะเป็นบางส่วนหรือจำนวนทั้งหมดของจำนวนที่ฝ่ายปกครองได้ชดใช้ไป

สำหรับในกรณีที่สองนี้ แต่เดิมมีหลักอยู่ว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดในทางการเงินต่อฝ่ายปกครอง ต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเขาในหน่วยงาน แต่หลักนี้ได้ถูกยกเลิกเสียแล้วโดยแนวบรรทัดฐานของคำพิพากษาศาลปกครองในคดีที่กล่าวมาข้างต้น เพราะ

¹⁵C.E., 22 mars, 1957, Jeannier.

¹⁶C.E., 8 fev. 1924, Raymand.

ศาลได้วางหลักไว้ในคดีนี้ว่า เจ้าหน้าที่ของนิติบุคคลมหาชนต่างๆ ของรัฐนั้นอาจต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่เกิดแก่ฝ่ายปกครองเป็นตัวเงินได้ เมื่อความเสียหายดังกล่าวเกิดจากความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่นั้นๆ

5. ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง (La responsabilité de l' administration)

5.1 ที่มาและความเป็นเอกเทศของทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง

ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง (ยกเว้นในบางกรณีซึ่งกำหนดเอาไว้อย่างชัดเจนโดยกฎหมาย) โดยหลักแล้วเกิดจากแนวคำพิพากษาของศาล และความเป็นเอกเทศของหลักว่าด้วยความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง ซึ่งแยกต่างหากโดยเป็นหลักเกณฑ์พิเศษแตกต่างจากกฎหมายแพ่งนั้น ได้ถูกกำหนดขึ้นเป็นครั้งแรกในคดี Blanco¹⁷

ในคดีนี้ศาลได้กล่าวไว้ในคำวินิจฉัยซึ่งสำคัญยิ่งว่า “...พิจารณาเห็นว่าความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เอกชน อันเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ทางปกครองนั้น ไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยจากหลักเกณฑ์ ซึ่งมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่ง ซึ่งใช้บังคับระหว่างเอกชนต่อเอกชนได้ หลักเกณฑ์ที่ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบนี้ไม่เป็นการทั่วไปและไม่เด็ดขาด เป็นหลักความรับผิดชอบที่มีกฎเกณฑ์พิเศษเป็นของตนเองซึ่งแตกต่างกันไป โดยขึ้นอยู่กับความต้องการของหน่วยงาน และตามความจำเป็นในการที่จะต้องคอยประสานสิทธิต่างๆ ของรัฐกับสิทธิของเอกชน”

5.2 วิวัฒนาการของหลักการว่าด้วยความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง

แต่เดิมฝ่ายปกครองยึดถือหลักไม่ต้องรับผิดชอบแต่ในปัจจุบันความไม่ต้องรับผิดชอบนี้มีแต่เพียงในบางกรณีอันจัดเป็นข้อยกเว้นเท่านั้น และจากการเปรียบเทียบระหว่างความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองกับหลักความรับผิดชอบตามกฎหมายแพ่ง จะเห็นได้ว่าความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครองฝรั่งเศสนั้นมีขอบเขตของความรับผิดชอบที่กว้างกว่ากฎหมายแพ่ง

5.3 เงื่อนไขของความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง (Les conditions d' existence de la responsabilité

เงื่อนไขของความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองนั้น ขึ้นอยู่กับ

- 1) ลักษณะของข้อเท็จจริงหรือการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหาย

¹⁷T.C., 1^{er} jan 1873, Blanco.

- 2) ลักษณะของความเสียหาย และ
- 3) ลักษณะโดยสภาพของหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหาย
ข้อเท็จจริงหรือการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหาย

ตามกฎหมายปกครองฝรั่งเศส ได้มีหลักของความรับผิดชอบโดยมีความผิดกับความรับผิดชอบโดยไม่มี ความผิด หรือเพราะเป็นกรณีที่มีการเสี่ยงภัย

จากทฤษฎีเกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนี้ ทำให้เราอาจตั้งคำถามขึ้นมาได้ว่าจำเป็นหรือไม่ที่จะให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบนั้น จะต้องเกิดจากการกระทำผิด หรือเพียงแต่มีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลระหว่างความเสียหายกับการกระทำที่ถูกกล่าวหานั้นก็เป็นการเพียงพอแล้ว โดยที่การกระทำนั้นแม้ว่าจะถูกต้อง (อันเป็นกรณีความรับผิดชอบโดยไม่มี ความผิดหรือเพราะเป็นกรณีที่เสี่ยงภัย)

แต่การยอมรับหลักความรับผิดชอบโดยไม่มี ความผิดนี้ไม่ใช่บังคับเป็นการทั่วไป แต่จะใช้บังคับเฉพาะแต่ในบางกรณีเท่านั้น ดังนั้น ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองจึงประกอบไปด้วยสองระบบด้วยกัน คือ ระบบความรับผิดชอบโดยมีความผิดเป็นหลัก และระบบความรับผิดชอบเนื่องจากความเสี่ยงภัยทางปกครองเป็นส่วนประกอบ

5.4 การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายและหลักความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง

“ความผิด” เป็นเพียงเงื่อนไขที่ตั้งขึ้นแล้วแต่กรณีเพื่อที่จะให้ฝ่ายปกครองต้องชดใช้ค่าเสียหาย แต่ไม่ใช่พื้นฐานของหลักการว่าด้วยความรับผิดชอบนี้ คือ ไม่ใช่สิ่งที่เป็นเหตุผลของการมีหลักการว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐนั่นเอง ในขณะที่แนวความคิดเกี่ยวกับ “การเสี่ยงภัย” ก็เป็นเพียงความเกี่ยวกันหรือความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลเท่านั้น จึงเป็นได้แต่เพียงเงื่อนไขของความรับผิด แต่ไม่ใช่เหตุผลของหลักว่าด้วยความรับผิดชอบ เช่นเดียวกับกรณีแรกเกี่ยวกับความผิด

โดยแท้ที่จริงแล้ว เหตุผลที่เป็นพื้นฐานของหลักว่าด้วยความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองนี้ก็คือ มาจากความคิดที่ว่า “การบริการสาธารณะนั้นกระทำไปเพื่อประโยชน์โดยทั่วไปของกลุ่มประชาชน (กลุ่มประชาชนในรัฐสำหรับบริการสาธารณะของชาติ, กลุ่มประชาชนในพื้นที่ปกครองพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง สำหรับบริการสาธารณะในท้องถิ่นนั้น) กลุ่มประชาชนจึงได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะเหล่านี้ และถ้าโดยเหตุเพราะการดำเนินการบริการสาธารณะดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่เอกชนคนใดคนหนึ่งเป็นพิเศษแล้ว ก็เป็นการยุติธรรมที่กลุ่มประชาชนจะช่วยกันแบ่งเบาภาระโดยการชดใช้ความเสียหายที่เป็นกรณีพิเศษเช่นนี้ให้กับเขา (ซึ่งเป็นความคิดของหลักที่ว่าด้วยความเสมอภาคของเอกชนต่อภาระสาธารณะ (L' égalité des citoyens devant les charges publiques))”

เหตุที่ความรับผิดกรณีเสี่ยงภัยไม่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปในกฎหมายปกครองฝรั่งเศสก็เพราะมีปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับภาระทางการเงิน ความกลัวว่าเจ้าหน้าที่ทางปกครองจะได้รับผลกระทบในภาระทางการเงินมากเกินไป ทำให้ต้องยับยั้งทฤษฎีนี้ไว้ใช้เฉพาะแต่ในบางเรื่องที่ศาลปกครองได้มีแนวคำพิพากษาอนุญาตไว้ ส่วนนอกจากกรณีดังกล่าวแล้วก็เป็นกรณืเข้าหลักที่ว่า ต้องมีความคิดอันเป็นเงื่อนไขของความรับผิด และทำให้ผู้พิพากษาสามารถที่จะจำกัดภาระทางการเงินของนิติบุคคลทางปกครองได้

5.5 ความแตกต่างกันของระบบต่างๆ อันเกี่ยวกับความรับผิดในทางเทคนิค

ความแตกต่างกันของระบบต่างๆ อันเกี่ยวกับความรับผิดในทางเทคนิคนี้ ได้แก่ หน้าที่ในการนำสืบและการได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำสืบ

ข้อแตกต่างระหว่างระบบความผิดและระบบการเสี่ยงภัยนั้นอาจพิจารณาจากการนำสืบพยานหลักฐานโดยผู้เสียหาย และข้อยกเว้นไม่ต้องรับผิด

ข้อแตกต่างของทั้งสองระบบนี้อยู่ที่ว่า ในระบบของการเสี่ยงภัย ผู้เสียหายนำสืบแต่เพียงว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลระหว่างความเสียหายที่เกิดขึ้นกับการกระทำที่ถูกกล่าวหา ก็เป็นการเพียงพอแล้ว¹⁸ แต่ในระบบความผิดนั้น จะต้องนำสืบพิสูจน์ว่าการกระทำนั้นมีลักษณะที่เป็นความผิดด้วย

แต่มีข้อสังเกตอยู่ประการหนึ่งว่า ในระบบความผิดนี้ยังประกอบไปด้วยระบบที่กฎหมายสันนิษฐานว่าเป็นความผิด ซึ่งในกรณีเช่นนั้นก็เป็นที่ของผู้กระทำการที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นจะต้องมีหน้าที่นำสืบว่าไม่ได้กระทำผิด ซึ่งขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นเรื่องราวไป

สำหรับข้อยกเว้นไม่ต้องรับผิดนี้ ถึงแม้จะไม่ใช่ว่ามีเฉพาะแต่ในเรื่องกฎหมายปกครองก็ตาม แต่กฎหมายปกครองมีลักษณะพิเศษเกี่ยวกับข้อยกเว้นไม่ต้องนำสืบนี้ในบางประการ กล่าวคือ

- 1) ความผิดของผู้เสียหาย ทำให้ฝ่ายปกครองพ้นผิด¹⁹
- 2) เหตุสุดวิสัยก็เป็นสาเหตุหนึ่งของการยกเว้นความรับผิดในทุกกระบวนของความรับผิด
- 3) สิ่งที่เกิดขึ้นโดยบังเอิญหรืออย่างไม่คาดฝัน ซึ่งมีลักษณะของการที่ยากจะค้นพบถึงสาเหตุของความเสียหาย จึงเป็นส่วนหนึ่งของข้อยกเว้นในระบบความผิด รวมทั้งในระบบข้อสันนิษฐานความผิด (ซึ่งกำหนดข้อแตกต่างระหว่างข้อสันนิษฐานว่ามีความผิดกับข้อสันนิษฐาน

¹⁸ C.E., 24 janvier 1990, Université de Lille 1.

¹⁹ C.E., 10 Juillet 1970, Époux Barillet; C.E., 20 juin 2007, AJDA 2007; C.E., 10 juillet 1996, AJDA 2007; C.E., 9 juin 1971, Entreprise Lefebvre; C.E., 4 mars 2009, Borderes, AJDA 2009.

เกี่ยวกับความเสียหาย) แต่ในทางตรงกันข้ามในเรื่องที่เกี่ยวกับการอุบัติเหตุโดยไม่คาดหมายได้นี้ ไม่ถือเป็นข้อยกเว้นความรับผิดในระบบของการเสียหาย

4) การกระทำของบุคคลที่สาม เป็นสาเหตุของการยกเว้นให้ไม่ต้องรับผิดในระบบของความผิดและระบบของข้อสันนิษฐานว่ามีความผิด แต่ไม่ได้รับการยกเว้นในระบบของการเสียหาย

(1) ความรับผิดโดยมีความผิด (La responsabilité pour faute)

- ความรับผิดโดยมีความผิดนี้นับได้ว่าเป็นความรับผิดที่บังคับใช้เป็นหลักในกรณีทั่วไป ซึ่งแยกเป็นความผิดส่วนบุคคลและความผิดของบริการสาธารณะ (แตกต่างจากความผิดของหน่วยงาน)

- ความผิดของฝ่ายปกครองนั้น อาจมีได้ในหลายกรณี เช่น

ก. ในกรณีที่บริการสาธารณะบริการไม่ดี

ข. ในกรณีที่บริการสาธารณะไม่ยอมดำเนินการ

ค. ในกรณีที่บริการสาธารณะบริการอย่างล่าช้ากว่าปกติ

- ความไม่ชอบด้วยกฎหมายกับความรับผิด

การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (L'illégalité) นั้น โดยทั่วไปแล้วอาจก่อให้เกิดความรับผิดขึ้นได้ ดังนั้น การกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายในกรณีดังกล่าวนี้ จึงถูกบทลงโทษถึง 2 ครั้ง โดยถูกเพิกถอนการกระทำนั้นเป็นประการหนึ่ง และถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้นแล้วก็จะเข้าเรื่องความรับผิดอีกประการหนึ่ง

แต่อย่างไรก็ตาม กรณีนี้ได้เป็นเช่นที่กล่าวข้างต้นนี้เสมอไป ศาลปกครองได้แยกแนวคิดเกี่ยวกับการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายนี้ออกจากแนวคิดเกี่ยวกับความรับผิด โดยวางหลักกฎหมายนี้ออกจากแนวคิดเกี่ยวกับความรับผิด โดยวางหลักเอาไว้ว่า การกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายนั้นสามารถที่จะฟ้องขอให้เพิกถอนได้ แต่ไม่อาจก่อให้เกิดสิทธิจะเรียกร้องให้ชดเชยค่าเสียหายได้เสมอไป (ที่จะให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดได้นั้น จะต้องเป็นความผิดอย่างแท้จริงหรือมีความเสียหายอย่างแท้จริง)

- ระดับของความผิด

การที่จะให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดได้นั้น ความผิดในหน่วยงานจะต้องมีระดับความผิดที่ร้ายแรงพอสมควร และเกิดขึ้นอย่างแท้จริง ซึ่งระดับของความรับผิดนี้อาจเปลี่ยนแปลงไปโดยขึ้นอยู่กับสถานการณ์หรือขึ้นอยู่กับลักษณะของการทำงานของหน่วยงานนั้น สำหรับบริการสาธารณะบางอย่าง ฝ่ายปกครองจำต้องรับผิดก็ต่อเมื่อเป็นความผิดที่ร้ายแรง (faute lourde) เท่านั้น

ความผิดร้ายแรงนี้เป็นเงื่อนไขที่กำหนดความรับผิดสำหรับบริการสาธารณะที่โดยทั่วไปแล้วยากแก่การดำเนินการหรือปฏิบัติการซึ่งที่สำคัญ ได้แก่

- ก. การดำเนินการของตำรวจ
- ข. การดำเนินการทางภาษีอากร
- ค. การดำเนินการของโรงพยาบาล
- ง. การควบคุมทางปกครอง เหล่านี้เป็นต้น

(2) ความรับผิดโดยไม่มีความผิด (หรือโดยการเสี่ยงภัย) (La responsabilité sans faute ou pour risque)

- ของเขตของการบังคับใช้หลักความรับผิดโดยไม่มีความผิด

การมีหลักความรับผิดโดยไม่มีความผิดเกิดขึ้นนี้นับเป็นเอกลักษณ์ของทฤษฎีนี้เมื่อเทียบกับกฎหมายแพ่ง แต่ผลบังคับใช้ของหลักนี้มีได้มีเป็นการทั่วไป เพราะหลักก็คือจะต้องมีความผิดจึงจะรับผิด และที่ให้รับผิดโดยไม่มีความผิดนี้จึงเป็นเพียงข้อยกเว้นเท่านั้น และเป็นเพียงความรับผิดที่มีขึ้นเพื่อประกอบและขยายหลักความรับผิดให้มีขอบเขตกว้างออกไปในบางเรื่องเท่านั้น และความรับผิดโดยไม่มีความผิดนี้มีเงื่อนไขสำคัญอยู่ว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น “จะต้องไม่ดูแล้วปรากฏว่าเป็นภาระที่เอกชนจะต้องได้รับเป็นปกติ”²⁰

เป็นที่น่าสังเกตว่าแนวคำพิพากษาเกี่ยวกับความรับผิดโดยไม่มีความผิดนี้ขึ้นอยู่กับทัศนคติอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ แนวแรกเห็นว่า ที่จะมีมีความรับผิดเกิดขึ้นได้นั้นจะต้องมีครบตามเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งเสียก่อน ซึ่งแตกต่างกันไปแล้วแต่กรณี (เช่น มีการโยธาสาธารณะ, มีการเสี่ยงภัยเป็นพิเศษ, การให้ความร่วมมือหรือช่วยเหลือต่อการดำเนินการของบริการสาธารณะ ฯลฯ เป็นต้น) หรือคำพิพากษาอีกแนวหนึ่ง (แม้จะมีน้อยกว่าแนวแรก) ยอมรับว่ามีความรับผิดโดยตรงอย่างไม่มีเงื่อนไขจากความคิดของหลักที่ว่า “ความเสมอภาคของประชาชนต่อภาระสาธารณะ”

ตัวอย่างของความรับผิดเกิดจากการเสี่ยงภัย เช่น กรณีงานโยธาสาธารณะ (Trevaux publics) การดำเนินการโยธาสาธารณะ อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลหรือต่อทรัพย์สินได้ ความเสียหายนี้เป็นกรณีที่เก่าแก่และเป็นกรณีที่ใช้หลักความรับผิดโดยไม่มีความผิดนี้มากที่สุด ซึ่งพอสรุปหลักของความรับผิดโดยไม่มีความผิดในกรณีนี้ได้ คือ

ก. ความเสียหายได้เกิดขึ้นแก่บุคคลที่สาม ก่อให้เกิดความรับผิดโดยไม่มีความผิดได้ แต่มีข้อแม้ว่าจะต้องมีลักษณะที่ผิดปกติ (abnormal) ด้วย

ข. ความเสียหายที่ก่อให้เกิดขึ้นต่อผู้ใช้นั้นขึ้นอยู่กับระบบความรับผิดโดยมีความผิดแต่ศาลยอมรับข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับความผิดในกรณีนี้ ซึ่งก็หมายความว่า เป็นหน้าที่

²⁰C.E., 21 nov. 1947, Soc. Boulenger.

ของฝ่ายปกครองที่จะต้องพิสูจน์ว่าได้ดูแลรักษาการก่อสร้างไว้อย่างดีแล้ว (ตามทฤษฎีว่าด้วยความบกพร่องจากการบำรุงรักษาตามปกติ)

ส่วนกรณีตัวอย่างของความรับผิดชอบ “ตามหลักความเสมอภาคของประชาชนต่อภาระสาธารณะ” นั้น ได้แก่ ความเสียหายที่ก่อให้เกิดแก่เอกชนที่มีลักษณะเป็นกรณีพิเศษมากไปกว่าภาระที่เขาควรจะได้รับตามปกติธรรมดา เป็นต้น

(3) ลักษณะของความเสียหาย (Le préjudice réparable)

การที่จะให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบนั้นจะต้องปรากฏว่าโจทก์ได้แสดงให้เห็นว่าได้รับความเสียหาย หากไม่มีความเสียหายก็ไม่มีความรับผิดชอบ²¹ และนอกจากนี้ ความเสียหายยังต้องมีลักษณะบางประการอีกด้วย²²

ก. ผู้ก่อความเสียหายมีความสัมพันธ์หรืออาจถูกตำหนิกับผลแห่งการกระทำนั้น (Imputabilité)

หลักก็คือ ความเสียหายที่จะก่อให้เกิดความรับผิดชอบได้นั้น จะต้องเป็นเพราะเราอาจตำหนิฝ่ายปกครองได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เกิดขึ้นจากการกระทำของฝ่ายปกครอง

ข. ลักษณะความเสียหายโดยตรงและแน่นอน กล่าวคือ จะให้เกิดความรับผิดชอบได้ ความเสียหายจะต้องมี “ความสัมพันธ์โดยตรงและแน่นอน” กับการกระทำที่ถูกกล่าวหา

ค. ความเสียหายต้องมีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ มีผลกระทบต่อเอกชนหรือกลุ่มคนบางกลุ่มโดยเฉพาะ

ง. ความเสียหายที่คำนวณเป็นตัวเงินได้กับความเสียหายทางจิตใจ

สำหรับความเสียหายที่อาจคำนวณเป็นเงินได้นั้น ไม่มีปัญหายุ่งยากแต่อย่างใด แต่ความเสียหายทางจิตใจนั้น แต่เดิมศาลปกครองไม่ยอมตัดสินชดใช้ให้ แต่ต่อมาแนวคำพิพากษาได้เปลี่ยนแปลงไป และยอมรับที่จะพิพากษาชดใช้ให้แก่ความเสียหายทางจิตใจได้²³

(4) ลักษณะโดยสภาพของหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหาย

กิจกรรมสาธารณะอาจจำแนกออกได้ตามหน้าที่ของรัฐ 3 ประการ คือ

ก. กิจกรรมในทางปกครอง

ข. กิจกรรมในทางนิติบัญญัติ

ค. กิจกรรมในทางตุลาการ

²¹C.E., 22 juillet 1949, Aubery.

²²C.E., Assemblée, 24 novembre 1961, Consorts Letisserand; C.E., 25 juillet 1919, Guinot; C.E., 17 mai 2000, Département de la Dordogne.

²³C.E., 24 novembre 1962, Lotisserand.

ปัญหาจึงมีว่าความรับผิดชอบของรัฐอาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมแต่ละอย่างนี้ได้เพียงใดหรือไม่

ก. กิจกรรมในทางปกครอง ความรับผิดชอบของรัฐอันเกิดจากกิจกรรมในทางปกครองนั้นย่อมมีอยู่อย่างเต็มที่ และในปัจจุบันหลักเดิมที่ถือว่ารัฐไม่ต้องรับผิดชอบนั้นก็ไม่ได้นำมาใช้บังคับแล้ว ตามหลักกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส ยังมีข้อยกเว้นอยู่บ้าง ก็แต่ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของรัฐบาล (L' Acte de gouvernement) หรือการปฏิบัติตามกฎหมายพิเศษ ซึ่งจะได้ศึกษากันต่อไปในภายหลัง

ข. กิจกรรมในทางนิติบัญญัติ ความรับผิดชอบของรัฐเกี่ยวกับผลแห่งการออกกฎหมายที่ใช้บังคับแก่ประชาชนนั้น ย่อมถือกันเป็นหลักทั่วไปว่ารัฐไม่ต้องรับผิดชอบ เพราะเป็นภาระหน้าที่ของพลเมืองที่จะต้องยอมรับนับถือและปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่ว่าจะบทกฎหมายนั้นจะทำให้ตนต้องเสื่อมสิทธิหรือได้รับความเสียหาย และเนื่องจากในประเทศฝรั่งเศสไม่นิยมหลักที่จะถือว่าบทกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ ความรับผิดชอบของรัฐเกี่ยวกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงเป็นสิ่งที่ยอมรับมิได้ หลักที่ถือว่ารัฐไม่ต้องรับผิดชอบในกิจกรรมทางนิติบัญญัติ จึงเป็นหลักที่ใช้บังคับอย่างเด็ดขาดตลอดมา จนกระทั่งเมื่อปี ค.ศ. 1938 ศาลปกครองสูงสุดจึงได้ผ่อนคลายนี้อลงบ้าง โดยตัดสินให้รัฐให้ค่าทดแทนแก่บริษัทเอกชนที่ต้องเสียหายเนื่องจากการห้ามมิให้ผลิตสินค้าซึ่งบริษัทนั้นเคยผลิตอยู่แต่เดิม แต่การที่จะให้รัฐรับผิดชอบในกรณีเช่นนี้ ความเสียหายนั้นต้องมีลักษณะพิเศษและมีความสำคัญถึงขนาด นอกจากนี้ กิจกรรมที่กฎหมายห้ามมิให้ทำนั้นต้องไม่เป็นการกระทำที่เป็นการฉ้อฉล หรือมีลักษณะอันมิชอบด้วยกฎหมาย ฉะนั้นในการออกบทกฎหมายที่ห้ามกิจกรรมดังกล่าวนี้ จึงมีหลักปฏิบัติเป็นทางแก้ด้วยวิธีให้ค่าทดแทนแก่ผู้ที่ถูกห้ามโดยกำหนดไว้ในบทกฎหมายนั่นเอง เช่น กฎหมายที่ห้ามขายเหล้า บางประเภทได้ยอมให้ค่าทดแทนแก่ผู้ผลิตเหล้าเหล่านั้น เป็นต้น

ค. กิจกรรมในทางตุลาการ สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐในทางตุลาการ ย่อมถือเป็นหลักแน่นอนและตายตัวว่ารัฐไม่ต้องรับผิดชอบ และหลักนี้มีได้ใช้เฉพาะแต่กรณีเกี่ยวกับคำพิพากษาของศาลเท่านั้น แต่ยักรวมถึงการกระทำต่างๆ ตามกระบวนการพิจารณาและการบังคับตามคำพิพากษาด้วย นอกจากนี้ ยังให้ความคุ้มครองไปถึงเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจตุลาการด้วย อนึ่งในเรื่องนี้ยังมีหลักในกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสอีกว่า “การกระทำของฝ่ายตุลาการนั้นจะนำมาฟ้องร้องยังศาลปกครองมิได้” แต่อย่างไรก็ดี เมื่อเกิดการผิดพลาดเกี่ยวกับการพิพากษาคดีนั้นก็ยังมี “กฎหมาย” ของฝรั่งเศสที่ยอมให้ค่าทดแทนเป็นค่าทำขวัญ เช่น ในกรณีที่ปรากฏว่าศาลพิพากษาลงโทษทางอาญาแก่บุคคลผิดตัวไปโดยปรากฏตัวผู้กระทำผิดขึ้นภายหลัง เป็นต้น

5.6 การดำเนินการเพื่อให้ได้รับชดใช้ค่าเสียหาย (La mise en oeuvre de la responsabilité)

ในกรณีที่เงื่อนไขต่างๆ ที่จะทำให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบนั้นครบถ้วน การดำเนินการขั้นต่อไปเพื่อให้ได้รับชดใช้ค่าเสียหายนั้นทำให้เกิดปัญหาต่อมาในกรณีต่อไปนี้ คือ

- 1) ผู้เสียหายควรจะดำเนินการฟ้องคดียังศาลใด
- 2) ททรัพย์มีส่วนใดของฝ่ายปกครองที่จะสามารถนำมาชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดแก่เอกชนได้ ผู้เสียหายจะเรียกร้องจากองค์กรที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนองค์กรใดให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่ตน และศาลจะคำนวณชดใช้ค่าเสียหายโดยอาศัยหลักเกณฑ์ใด

1) อำนาจศาล (La compétence contentieuse)

ตามหลักทั่วไปที่ถือกันในประเทศฝรั่งเศส ศาลปกครองเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคดีที่ฟ้องร้องให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบเกี่ยวกับความเสียหายอันเกี่ยวกับการดำเนินบริการสาธารณะ นอกจากบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรม ซึ่งตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสถือว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม เพราะเห็นว่าเป็นกิจการที่ฝ่ายปกครองกระทำไปในลักษณะอย่างเดียวกับเอกชน

2) การชดใช้ค่าเสียหาย (La réparation)

หลักทั่วไปในการชดใช้ค่าเสียหายนั้นมีว่า จะต้องเป็นการชดใช้ค่าเสียหายโดยสิ้นเชิง แต่ถึงกระนั้นก็ยังมิวิธีปฏิบัติแตกต่างกันอยู่บ้างในการประเมินค่าเสียหาย ซึ่งศาลปกครองมักประเมินไม่เท่าศาลยุติธรรม กล่าวคือ ศาลปกครองฝรั่งเศสถือหลักปฏิบัติว่าจะประเมินค่าเสียหายในวันที่เกิดความเสียหายขึ้น ไม่ใช่ในวันที่ศาลมีคำพิพากษา แต่อย่างไรก็ดี ต่อมาศาลปกครองก็ได้ยอมรับที่จะพิจารณาเมื่อมีความแตกต่างกันในเรื่องราคาหรือจำนวนเงินระหว่างวันที่เกิดความเสียหายกับวันที่มีคำพิพากษา หลักปฏิบัติที่แตกต่างกันนี้อาจมีผลสำคัญเกี่ยวกับการประเมินค่าเสียหายของทรัพย์สินและการกำหนดค่าสินไหมทดแทน แต่ถ้ามีกฎหมายกำหนดอัตราค่าเสียหายไว้โดยตรงแล้ว ผู้เสียหายจะขอให้ศาลพิจารณากำหนดให้นอกเหนือไปจากนั้นมิได้

5.7 ความรับผิดชอบในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษ (Les régimes législatifs particuliers)

หลักว่าด้วยความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น เป็นทฤษฎีที่ได้กำหนดขึ้นจากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็มีกฎหมายหลายฉบับที่ได้สร้างระบบกฎหมายขึ้นโดยเฉพาะในกรณีบางเรื่อง กล่าวคือ ในบางกรณีมีบทกฎหมายยกเว้นความรับผิดของรัฐ ในบางกรณีก็ขยายความรับผิดของรัฐให้มากขึ้นกว่าความรับผิดทั่วไป และในบางกรณีก็ให้รัฐรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น

1) ระบบที่ยกเว้นความรับผิดของรัฐ

ในประเทศฝรั่งเศสได้มีกฎหมายหลายฉบับที่ยกเว้นความรับผิดของการไปรษณีย์โทรเลขในด้านต่างๆ เกี่ยวกับการไปรษณีย์โทรเลข เว้นแต่ความรับผิดในกรณีข้อผูกพันพิเศษ เช่น การส่งพัสดุไปรษณีย์โดยมีประกัน เป็นต้น

2) ระบบที่ขยายความรับผิดของรัฐให้มากขึ้น

การขยายความรับผิดของรัฐหรือฝ่ายปกครองให้มากขึ้นนั้น ได้แก่ กรณีที่มีการกำหนดความรับผิดในเรื่องที่ไม่เคยมีการกำหนดให้ต้องรับผิดมาก่อน เช่น มีการคำนวณให้รัฐต้องรับผิดในกิจกรรมทางนิติบัญญัติหรือตุลาการ เช่น การกำหนดให้ค่าทดแทนหรือค่าทำขวัญโดยตัวบทกฎหมาย เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีตัวบทกฎหมายกำหนดความรับผิดของรัฐมากขึ้นในกรณีต่างๆ ที่เกี่ยวกับความรับผิดในเขตอันตรายที่เกิดขึ้น เช่น การให้บำนาญในกรณีทุพพลภาพ เนื่องจากอุบัติเหตุที่เกิดจากการทำงาน การให้ค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากสงคราม ซึ่งได้มีบทกฎหมายหลายฉบับ อันมีลักษณะเป็นกฎหมายที่ให้ความสงเคราะห์มากกว่าที่จะเป็นกฎหมายที่กำหนดค่าสินไหมทดแทน ทั้งนี้ เพื่อช่วยเหลือพลเมืองที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากภัยสงคราม ทั้งๆ ที่ยังคงถือหลักว่ารัฐไม่ต้องรับผิดเพราะเป็นการกระทำของรัฐ ผู้ใดจะฟ้องร้องให้รัฐชดเชยค่าเสียหายมิได้

นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่มีการจลาจลเกิดขึ้น ซึ่งฝ่ายปกครองต้องรับผิดเนื่องจากมีตัวบทกฎหมายพิเศษขึ้น เกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองอันเป็นผลเนื่องมาจากการกระทำผิดอาญาของผู้ก่อการจลาจล โดยให้บุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายได้รับค่าทำขวัญจากเทศบาลหรือจากรัฐ

กรณีต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น เป็นเรื่องของความรับผิดที่เกิดจากเหตุภัยอันตราย ไม่ใช่เกิดจากการกระทำผิดของฝ่ายปกครอง และในบางครั้งก็มีการแบ่งความรับผิดกันระหว่างรัฐกับเทศบาล แต่ความรับผิดของรัฐและเทศบาลจะมีส่วนมากน้อยเพียงใดนั้น ต้องพิจารณาถึงการกระทำของรัฐกับเทศบาลประกอบด้วย เช่น ถ้าปรากฏว่าเทศบาลบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ระงับการจลาจลหรือมีส่วนรู้เห็นกับผู้ก่อการจลาจล ส่วนที่เทศบาลจะต้องชดเชยค่าทำขวัญก็มีมากขึ้น และเป็นระบบพิเศษอีกอย่างหนึ่งของกฎหมายฝรั่งเศสในเรื่องนี้ก็คือ การให้อำนาจอศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาในกรณีดังกล่าวนี้

3) ระบบที่ให้รัฐรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในบางกรณีกฎหมายบัญญัติให้รัฐรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ในทางปกครองที่กระทำ ความผิดส่วนตัวโดยอัตโนมัติ

ได้มีกฎหมายลงวันที่ 5 เมษายน ค.ศ. 1937 บัญญัติว่า ในกรณีที่เกิดความเสียหายเกิดขึ้นแก่นักเรียน หรือความเสียหายที่เกิดจากนักเรียน และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดส่วนตัว

ของครู เช่น ไม่ดูแลควบคุมตามควรแล้วรัฐต้องเป็นผู้รับผิดชอบครู แต่ก็มีสิทธิที่จะไปไล่เบี้ยเอากับครูได้ การที่ให้รัฐรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ของรัฐนี้มีลักษณะแตกต่างกับการให้รับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐกับข้าราชการ เพราะในกรณีนั้น รัฐเองก็มีส่วนต้องรับผิดชอบในความเสียหายด้วย แต่กรณีนี้ที่รัฐต้องรับผิดชอบครู ไม่ใช่เพราะเหตุที่ถือว่ารัฐกระทำความผิดเพียงแต่เป็นการเข้ารับผิดแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น และการรับผิดชอบนี้มีผลให้ผู้เสียหายฟ้องรัฐโดยตรงได้โดยไม่ต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้น และคดีเช่นว่านี้ ศาลยุติธรรมเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคดีเพราะไม่ถือว่าเป็นความผิดของฝ่ายปกครอง แต่เป็นความผิดส่วนตัวของครู จึงใช้หลักกฎหมายแพ่งในการพิจารณาคัดสินคดีเช่นว่านี้ การที่ฝ่ายปกครองเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นเพียงการเข้ามารับผิดชอบเท่านั้น

แต่ปัญหาอาจเกิดขึ้นในกรณีที่ความผิดของครูไม่ใช่ความผิดส่วนตัว แต่เป็นความผิดของหน่วยงาน ซึ่งในกรณีเช่นนั้นจะเกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบของรัฐโดยตรง เพื่อเป็นการให้การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำผิดของครูนี้ง่ายขึ้น ศาลยุติธรรมจึงพิจารณาในความผิดที่ครูก่อขึ้นทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นความผิดส่วนตัวหรือความผิดของหน่วยงานก็ตาม อันเป็นกรณียกเว้นเป็นพิเศษที่ไม่ต้องไปฟ้องยังศาลปกครอง

แต่อย่างไรก็ดี ในกรณีอื่นๆ เช่น ความผิดอันเกิดจากการจัดบริการสาธารณะเกี่ยวกับโรงเรียนบกพร่อง ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นต่างๆ เหล่านี้ก็ยังคงต้องไปฟ้องเรียกค่าเสียหายต่อศาลปกครองเช่นตามปกติ²⁴

นอกจากกฎหมายดังกล่าวข้างต้นนี้แล้ว ก็มีกฎหมายอีกฉบับหนึ่งลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1957 ซึ่งให้อำนาจศาลยุติธรรมที่จะพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายไม่ว่าจะเป็นรูปใด อันเกิดจากยานพาหนะ (un véhicule) ไม่ว่าจะเป็นประเภทใดก็ตาม (เว้นแต่ความเสียหายที่เกิดแก่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน) ซึ่งในกรณีเช่นนี้ ฝ่ายปกครองจะเข้ามารับผิดชอบที่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของตนนั้นได้ และความหมายของยานพาหนะได้รับการตีความที่กว้างขวางมาก โดยรวมไปถึงรถเข็นด้วย และยังรวมไปถึงความเสียหายที่เกิดจากยานพาหนะที่ปฏิบัติงานโยธาสาธารณะด้วย เป็นต้น

ในกฎหมายฉบับนี้เองได้ให้เหตุผลว่าการฟ้องคดีเกี่ยวกับอุบัติเหตุอันเกิดจากยานพาหนะและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นนั้น ศาลยุติธรรมใช้หลักกฎหมายแพ่งในการพิจารณาวินิจฉัย ส่วนความรับผิดชอบของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้น เป็นเพียงเข้ามารับผิดชอบที่เจ้าหน้าที่ของตนที่ได้กระทำความผิดในระหว่างปฏิบัติหน้าที่และก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่เอกชนเท่านั้น

²⁴T.C., 31 mars 1950, Gavillet. D. 1950. J. 331. conel. Dupuich.

บรรณานุกรม

Dancy, Gilles. **La responsabilité de l'administration**. Paris, Dallaz, 1996.

Guettier, Christophe. **La responsabilité administrative**. Paris, L.G.D.J. 1996.

Jean-Claude Bonichot, Paul Cassia et Bernard Poujade. **Les Grands Arrêts du contentieux administratif**. 1^{re} éd. Paris, Dalloz, 2006.

M. Long, P. Well, G. Braibant, P. Delvové et B. Genevois. **Les Grands Arrêts de la jurisprudence administrative**. 16^e éd. Paris, Dalloz, 2007.

Moreau, Jacques. **La responsabilité administrative**. 3rd ed. Corrigée. Paris, P.U.F., 1996.

Paillet, Michel. **La responsabilité administrative**. Paris. Dalloz, 1996.

René Chapus. **Droit du contentieux administrative**. Paris Montchrestien, 2006. 12^e éd.

Rougevin-Baville, Michel. **La responsabilité administrative**. Paris, Hachette, 1992.