

รัฐมีความรับผิดแม้ไม่ผิด

ภาระสาธารณะ ความสมานฉันท์ทางสังคม
และปรัชญาแห่งความเป็นธรรมในกฎหมายปกครอง

Liability Without Fault of the State
(Responsabilité sans faute de l'État)



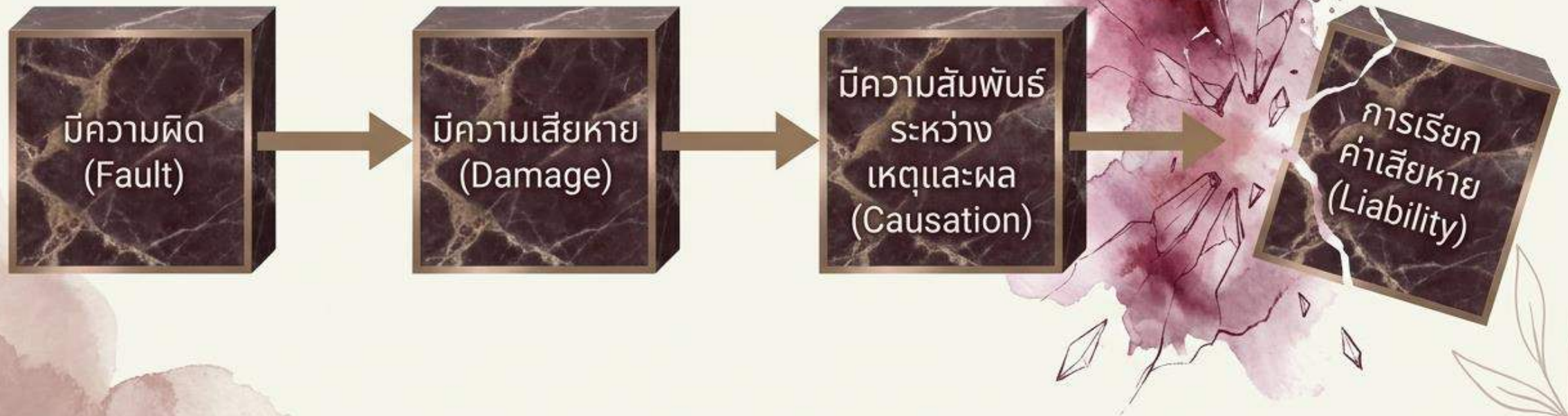
รัฐไม่จำเป็นต้อง “ผิด” จึงจะต้อง “รับผิด”

แม้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีได้
กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ
และการกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมายทุกประการ
รัฐก็อาจต้องชดใช้ความเสียหายแก่ประชาชนได้

ทำไมรัฐจึงต้องจ่าย ในเมื่อรัฐไม่ได้ทำอะไรผิด?



ทางตันของกฎหมายแพ่งดั้งเดิม (No Fault → No Liability)



หากยึดหลักละเมิดแบบแพ่ง เมื่อไม่มีใครจงใจหรือประมาท
ประชาชนผู้รับเคราะห์จะไม่ได้รับการเยียวยาใดๆ เลย

การขยายตัวของรัฐสมัยใหม่ และความเสียหายที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

Point 1
สร้างเขื่อนและโครงสร้างพื้นฐาน

Point 2
ใช้อำนาจตำรวจและอาวุธ

Point 3
จัดบริการสาธารณะขนาดใหญ่

ความเสียหายจำนวนมากไม่ได้เกิดจากความผิดของ
ใคร แต่เป็นผลพลอยได้จากกิจกรรมที่ทำเพื่อประโยชน์
ของคนทั้งประเทศ

นวัตกรรมจากฝรั่งเศส: ประชญาแห่งความสามัคคี



Social Solidarity (*Égalité devant les charges publiques*)

พัฒนาโดย Conseil d'État ของฝรั่งเศส

ตั้งอยู่บนความคิดพื้นฐานว่า

“ผู้เสียหายไม่ควรต้องแบกรับภาระของสังคมเพียงลำพัง”



เมื่อกิจกรรมทำเพื่อคนทั้งประเทศ
หากมีคนเสียหายเป็นพิเศษ
สังคมทั้งหมดต้องร่วมรับภาระผ่าน “รัฐ”

เปลี่ยนมุมมอง: จาก ‘การลงโทษ’ สู่ ‘การเยียวยา’

ความรับผิดจากความผิด (Fault Liability)

- ต้องพิสูจน์ความผิด
- ต้องพิสูจน์ความประมาท
- เน้น Wrongful conduct (การกระทำที่ไม่ชอบ)
- พื้นฐานคือ Fault (ความผิด)

ความรับผิดแม้ไม่ผิด (No-Fault Liability)

- ไม่ต้องพิสูจน์ความผิด
- ไม่ต้องพิสูจน์ความประมาท
- เน้นความเสียหายที่เกิดจากกิจกรรมของรัฐ
- พื้นฐานคือ Risk & Fairness (ความเสี่ยงและความเป็นธรรม)

2 เสาหลักแห่งแนวคิด (The Two Foundational Pillars)

Responsabilité sans faute
(ความรับผิดแม้ไม่ผิด)

ทฤษฎีความเสี่ยง (Risk Theory)

รัฐเป็นผู้สร้างความเสี่ยง
แม้เจ้าหน้าที่ทำถูกทุกขั้นตอน
แต่หากเกิดความเสียหาย
ผู้สร้างความเสี่ยงต้องรับภาระนั้น

ความเสมอภาคในการ รับภาระสาธารณะ (Equality)

รัฐทำเพื่อประโยชน์ทุกคน
แต่หากประชาชนบางคนต้อง
“เสียสละ” มากกว่าคนอื่น
รัฐจึงต้องชดเชยความเป็นธรรมนั้น

3 ขอบเขตความรับผิดของรัฐแม้ไม่ผิด



ความเสี่ยงจากกิจกรรมอันตราย

(Dangerous Activities) -
เช่น ระเบิด, อาวุธ, นักรบ
อันตราย, ผู้ป่วยจิตเวช



ความเสียหายพิเศษจาก
กิจกรรมสาธารณะ
(Special Damages from
Public Works) - เช่น เสียงดัง
ฝุ่น สั่นสะเทือน จากการสร้าง
ถนน สนามบิน หรือเขื่อน
จนมูลค่าทรัพย์สินลดลง



ความเสียหายจากกฎหมาย
ที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
(Damages from Legislation)
- กฎหมายใหม่ที่แม้จะถูกต้อง
แต่ทำให้บุคคลบางคนเสียหาย
อย่างรุนแรง ประชาชนก็ไม่
ควรรับภาระเพียงผู้เดียว



ตัวอย่างที่ 1 — ทฤษฎีความเสี่ยง (Risk Theory)

กระสุนหลง

- ตำรวจไล่จับคนร้าย และยิงปืนถูกต้องตามกฎหมายทุกประการ
- เจ้าหน้าที่ไม่ได้ประมาทเลินเล่อ
- กระสุนพลาดไปถูกบ้านประชาชนได้รับความเสียหาย

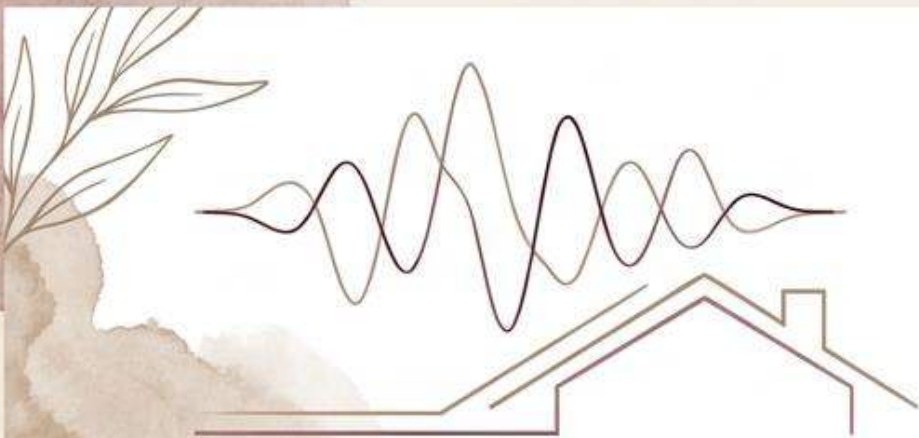
รัฐต้องรับผิดชอบ — เพราะรัฐเป็นผู้นำอาวุธ (ความเสี่ยง) เข้ามาในสังคม เมื่อเกิดความเสียหาย รัฐในฐานะผู้สร้างความเสี่ยงต้องชดใช้

ตัวอย่างที่ 2 & 3 — ความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ



สร้างเขื่อน

รัฐบาลสร้างเขื่อนอย่างชอบด้วยกฎหมาย
แต่น้ำท่วมบ้านของนาย ก. อย่างถาวร
ไม่มีเจ้าหน้าที่ทำผิด แต่คนผู้นี้ "เสียสละ" เพื่อสังคม
รัฐจึงต้องจ่ายค่าชดเชย



สร้างสนามบิน

เครื่องบินบินผ่านเสียงดังทุกวันจนชาวบ้านไม่สามารถ
ใช้บ้านได้ตามปกติ มูลค่าทรัพย์สินลดลง แม้สนามบิน
จะถูกกฎหมาย รัฐก็อาจต้องชดเชยความเสียหายพิเศษนี้



ข้อควรระวัง: ไม่ใช่ "Strict Liability" แบบเอกชน

Strict Liability (Private)

- ความรับผิดชอบของเอกชน (เช่น ผู้ผลิตสินค้าไม่ปลอดภัย, นายจ้าง, สัตว์เลี้ยง)
- โฟกัสที่หน้าที่ตามกฎหมายเอกชน

Liability without Fault (Public)

- หลักกฎหมายมหาชน
- มีเหตุผลรองรับที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง: เพื่อการแบ่งภาระสาธารณะ, จัดการความเสี่ยงจากอำนาจรัฐ, และรักษาความเป็นธรรมในสังคม



พัฒนาการและอิทธิพลในกฎหมายไทย

ประเทศไทยยังไม่มีการบัญญัติหลักนี้เป็น "หลักทั่วไป" อย่างฝรั่งเศส (ส่วนใหญ่ยังใช้ฐานละเมิดหรือการเวนคืน)

มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครอง
ใช้ถ้อยคำว่า "ความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง
หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ" ควบคู่กับ "ความรับผิดทางละเมิด"

ถ้อยคำนี้คือการเปิดพื้นที่ (Gateway)
เพื่อรองรับฐานความรับผิดทางมหาชน
ที่มุ่งสร้างความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ

แก่นแท้: การกระจายภาระสาธารณะอย่างเป็นธรรม

Fault Liability ถามว่า: “เจ้าหน้าที่ทำผิดหรือไม่?”

Liability without Fault ถามว่า: “แม้ไม่มีใครทำผิด

แต่ความเสียหายควรปล่อยให้ประชาชนรับภาระเพียงลำพังหรือไม่?”

แก่นของหลักนี้จึงไม่ใช่ "การลงโทษรัฐ" แต่คือการกระจายภาระของกิจกรรมสาธารณะอย่างเป็นธรรม (Fair distribution of public burdens) เพื่อรักษาสังคมที่สมานฉันท์

ภาวะพิเศษ: เมื่อรัฐทำถูกกฎหมาย แต่เอกชนต้องแบกรับ

การกระทำของรัฐที่ชอบด้วยกฎหมาย
อาจต้องชดใช้หากสร้างภาวะพิเศษแก่เอกชน



การใช้อำนาจ ที่ชอบด้วยกฎหมาย

รัฐมีอำนาจสร้างด่านซึ่งน้ำหนักรถเพื่อ
บริการสาธารณะและป้องกันถนนชำรุด
โดยไม่ถือเป็นการละเมิด



เกิด “ภาวะพิเศษ” เกินกว่าบุคคลทั่วไป

แม้ไม่ปิดกั้นทั้งหมด แต่การบดบังหน้า
บ้านทำให้เจ้าของที่ดินได้รับความไม่สะดวก
มากกว่าคนอื่นในบริเวณเดียวกัน



ต้องชดเชยตามหลัก “ความรับผิดชอบอย่างอื่น”

รัฐต้องจ่ายค่าทดแทนความเสียหาย
แม้ไม่ได้ทำผิดกฎหมาย เพื่อความเป็น
ในการชั่งน้ำหนักประโยชน์สาธารณะ



หลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด : เมื่อการ “เสียสละเพื่อส่วนรวม” ต้องได้รับการเยียวยา

การใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ต้องไม่ปล่อยให้ใครคนใดคนหนึ่งแบกรับความเสียหายเพียงลำพัง

1



ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด

รัฐต้องรับผิดชอบแม้เจ้าหน้าที่ไม่ได้ทำผิด
ไม่ได้ประมาท และใช้อำนาจชอบด้วยกฎหมาย
หากการบริการสาธารณะนั้นสร้างการเก็บบท



3



“ความเสียหายพิเศษ” คือเงื่อนไขสำคัญ

ผู้รับผลกระทบต้องพิสูจน์ได้ว่าตนแบกรับความเสียหายที่รุนแรงหรือแตกต่างจากประชาชนทั่วไปอย่างชัดเจน

2

ประโยชน์ส่วนรวม vs ภาระพิเศษ

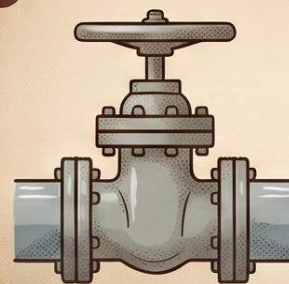


ประโยชน์ส่วนรวม
การผันน้ำเพื่อปกป้องกรุงเทพฯ
และพื้นที่เศรษฐกิจ



ภาระพิเศษ
ทำให้เกษตรกรบางพื้นที่
ต้องรับน้ำมากกว่าปกติ

4



ชดใช้เพื่อแบ่งเบาภาระ

ศาลสั่งชดใช้ 30% ของเงินช่วยเหลือ
เพราะความเสียหายเกิดจากทั้ง “ภัยธรรมชาติ”
และ “การบริหารจัดการน้ำ” ร่วมกัน



ภัยธรรมชาติ



การบริหารจัดการน้ำ

“โครงการรัฐถูกกฎหมาย... แต่ทำเอกชนเจ๊ง รัฐต้องชดใช้!”

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด:
(อพ. 720/2567)

เมื่อโครงการสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนรวม
กลายเป็นการกระทำที่หนักเกินไปสำหรับประชาชนเพียงบางคน
รัฐต้องเยียวยาตามหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด



1. “ไม่ผิดสัญญา” ไม่ได้แปลว่า “ไม่ต้องรับผิดชอบ”



แม้ผู้รับจ้างจะทำงานเสร็จตามกำหนด
ในสัญญาทางปกครอง แต่รัฐยังต้อง
รับผิดชอบต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นกับ
บุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหาย.

2. เกณฑ์ตัดสินคือ “ความเสียหายพิเศษ”

หากการก่อสร้างทำให้ลูกค้าเข้าถึงร้านไม่ได้
รายได้ลดลง ขวบขยาบ หรือสร้างมลภาวะที่
กระทบธุรกิจเฉพาะรายอย่างรุนแรง
ถือเป็นภาระที่เกินกว่าประชาชนทั่วไปควรรับ.



3. ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด



ประโยชน์ส่วนรวม
(เก็บ ปิองกันน้ำท่วม)



ความเสียหายเฉพาะราย
ความรับผิดชอบของรัฐ

แม้โครงการจะชอบด้วยกฎหมาย
และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
แต่รัฐต้องกระจายภาระความ
เสียหายจากเอกชนรายเดียว
มาเป็นภาระของรัฐ.



4. ศาลสั่งชดเชยรายได้ที่หายไป 50%

ในคดีนี้ศาลสั่งชดเชยรายได้เสียโอกาสทางรายได้
ให้กับร้านอาหารเป็นเวลา 24 เดือน
รวมเป็นเงินกว่า 315,000 บาท.

หลักความยุติธรรมในสังคม





หลักแบ่งเขตอำนาจศาลในคดีละเมิดของเจ้าหน้าที่ และความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิด

หลักสำคัญที่สุด: สองเรื่องนี้ไม่เหมือนกัน



การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

ตามมาตรา 5 และมาตรา 6 แห่ง
พ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ



การใช้อำนาจตามกฎหมาย

ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่ง
พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ

แม้รัฐต้องรับผิดชอบมาตรา 5 คดีไม่จำเป็นต้องไปศาลปกครองเสมอไป



ศาลยุติธรรม

การปฏิบัติงานทางกายภาพ
หรือ การปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป

มักอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม
(แม้หน่วยงานของรัฐยังคงต้องรับผิดชอบมาตรา 5 ก็ตาม)

ศาลปกครอง

ต้องเป็นการกระทำ
ที่เข้าเงื่อนไขทางปกครอง

จึงจะอยู่ในอำนาจศาลปกครอง
(พิจารณาเงื่อนไขในหน้าถัดไป)

เงื่อนไข 4 ประการแห่งอำนาจศาลปกครอง



ความเสียหายเกิดจาก
การใช้อำนาจตามกฎหมาย

ความเสียหายเกิดจาก
กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น

ความเสียหายเกิดจาก
การละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

ความเสียหายเกิดจาก
การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร



การถอดรหัสมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)



สาระสำคัญแห่งความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด

1.

1. การกระทำชอบด้วยกฎหมาย:
รัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง
ดำเนินการทางปกครองหรือ
บริการสาธารณะโดยชอบ

2.

2. เกิดความเสียหาย:
การกระทำนั้นก่อให้เกิด
ความเสียหายแก่เอกชน

3.

3. ภาระหนักเกินสมควร:
ความเสียหายนั้นมีลักษณะพิเศษ
หรือหนักเกินกว่าที่บุคคลทั่วไป
ควรต้องรับภาระ

4.

4. สิทธิการเยียวยา:
เอกชนเรียกร้องให้รัฐเยียวยาได้
โดยไม่ต้องพิสูจน์ว่าจงใจหรือ
ประมาทเลินเล่อ



รากฐานจากหลักนิติศาสตร์ฝรั่งเศส

แนวคิดนี้ใกล้เคียงกับหลัก responsabilité sans faute

หัวใจสำคัญคือ:

- หลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ
- การเสียสละเป็นพิเศษของบุคคลเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

