



Received: August 6, 2024

Revised: November 5, 2024

Accepted: December 27, 2024

ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของหลักความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิด

ในกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศส

The Historical Background of the State Liability without Fault

Principle in French Administrative Law

กฤติธิดา เกิดลาภผล (Kristhyada Kerdlapphon)¹

E-mail: kayjarana@hotmail.com

บทคัดย่อ

หลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดในประเทศฝรั่งเศสเป็นหลักการที่มีการพัฒนาขึ้นมาเพื่อให้รัฐหรือฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบต่อบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการที่รัฐหรือฝ่ายปกครองได้ดำเนินการตามภารกิจของรัฐ แม้ว่าการกระทำของฝ่ายปกครองจะเป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายและเป็นการกระทำที่ไม่ปรากฏความผิดก็ตาม ในส่วนของความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของหลักความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิดในกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสมีพื้นฐานแนวความคิดมาจากทฤษฎีเสี่ยงความภัยพิเศษและทฤษฎีการสูญเสียความเสมอภาคของพลเมืองในการรับภาระสาธารณะ ทั้งนี้ สภาแห่งรัฐในฐานะที่เป็นศาลปกครองสูงสุดได้มีการพัฒนาหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดของฝ่ายปกครองไว้ในหลายคดีในกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้บัญญัติไว้โดยตรง ในการพิจารณาพิพากษาคดีสภาแห่งรัฐได้มีการนำหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดมาใช้โดยถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป เพื่อให้เป็นไปตามแนวคิดที่จะไม่ปล่อยให้เกิดกรณีที่มีความเสียหายขึ้นโดยไม่มีการชดเชยเยียวยา โดยประเทศต่างๆ ทั่วโลกยังได้นำต้นแบบหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดของประเทศฝรั่งเศสมาใช้ในการอธิบายและให้เหตุผลเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิดในประเทศตนอีกด้วย

คำสำคัญ หลักความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิด ความรับผิดของฝ่ายปกครอง คดีทางปกครองประเทศฝรั่งเศส การชดเชยเยียวยาความเสียหายในกฎหมายปกครอง

¹ รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

(Associate Professor, School of Law, Sukhothai Thammathirat Open University)



Abstract

The principle of liability without fault in France is developed to determine that the state or government is liable to individuals who have suffered damages due to the state or government's performance of its duties, even if the government's actions were legal and without any faults. The Historical background of the state liability without fault principle in France is based on the theory of exceptional risks and the theory of equality of citizens in bearing exceptional burdens for the public benefit. The Council of State, as the highest administrative court, has developed the principle of liability without fault in many cases where specific laws do not directly specify. In judging the cases, the Council of State has applied the principle of liability without fault as a general principle of law, based on the perception of preventing damages without compensation. Many countries worldwide have also adopted the French model of liability without fault to explain and justify state liability without fault in their own countries as well.

Keywords: Liability without Fault Principle, Administrative Liability, Administrative Law Cases in France, Compensation for Damages under Administrative Law

บทนำ

การดำเนินการของรัฐบาลเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หรือการดำเนินการอื่น ๆ ของรัฐหรือฝ่ายปกครอง อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนได้ รัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องมีความรับผิดชอบในการชดเชยหรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เอกชนผู้ได้รับความเสียหาย ในการพิจารณาเกี่ยวกับประเภทความรับผิดชอบของรัฐหรือฝ่ายปกครองนั้น โดยหลัก ๆ สามารถแยกออกเป็น 2 ประเภทคือ ความรับผิดชอบของรัฐโดยมี “ความผิด” (ความรับผิดทางละเมิด อันเป็นความรับผิดสำหรับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีความผิด กล่าวคือ ผู้กระทำการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ) ซึ่งเป็นไปตามหลัก “ไม่มีความรับผิด ถ้าปราศจากความผิด” และความรับผิดของรัฐที่เกิดขึ้นโดย “ปราศจากความผิด” ซึ่งเป็นความรับผิดที่ไม่อยู่บนพื้นฐานของความผิด หรือตามหลักกฎหมายแพ่งเรียกว่า “ความรับผิดโดยเคร่งครัดหรือความรับผิดเด็ดขาด” หรือในทางกฎหมายปกครองเรียกว่า “ความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิด” ซึ่งต่างจากความรับผิดทางละเมิดที่เป็นเรื่องของการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในบทความนี้ จะกล่าวถึงความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของแนวคิดความรับผิดของรัฐโดยปราศจาก



ความผิดตามแนวคำพิพากษาของ “ศาลปกครองสูงสุดประเทศฝรั่งเศส” หรือที่เรียกว่า “สภาแห่งรัฐประเทศฝรั่งเศส”²

ทั้งนี้ ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของระบบฝรั่งเศสคือแนวคิดเรื่องความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดซึ่งพัฒนาขยายวงกว้างขึ้นโดยการใช้กระบวนการทางกฎหมายที่ผ่านกระบวนการทางตุลาการของสภาแห่งรัฐ ความรับผิดชอบของรัฐในประเทศฝรั่งเศสมีพื้นฐานมาจากกฎและหลักการที่แตกต่างจากกฎหมายเอกชน ความรับผิดชอบแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ ความผิดและไม่ใช่ความผิด ความรับผิดชอบที่เกิดจากความผิดความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดได้นำมาบัญญัติไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับ ในกรณีที่ไม่มีการบัญญัติไว้ สภาแห่งรัฐอาจนำหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดมาปรับใช้ในการวินิจฉัยคดีพิพาท ซึ่งสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสได้วินิจฉัยข้อพิพาทในคดีปกครองไว้หลายคดี

1. ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด

ความรับผิดชอบของรัฐหรือฝ่ายปกครองนั้น โดยทั่วไปมักจะเข้าใจว่าการกระทำของรัฐหรือฝ่ายปกครองที่ต้องมีความรับผิดชอบต่อเอกชนหรือผู้ที่ได้รับความเสียหาย ต้องเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายรัฐจึงจะมีความรับผิดชอบ แต่ในกรณีที่รัฐหรือฝ่ายปกครองได้กระทำไปโดยไม่ผิดกฎหมายเพื่อดำเนินการตามภารกิจของรัฐ เช่น กรณีเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งการกระทำบางประการอาจไปกระทบสิทธิของเอกชน ทั้งที่เป็น การกระทำที่กฎหมายให้อำนาจ เมื่อปรากฏว่าฝ่ายเอกชนได้รับความเสียหายแม้ฝ่ายปกครองมิได้กระทำความผิดและไม่ใช่กรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐหรือฝ่ายปกครอง แต่รัฐจะต้องรับผิดชอบในการชดเชยหรือเยียวยาความเสียหายนั้น กรณีเช่นนี้ ผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่าความเสียหายที่ตนได้รับเกิดขึ้นจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ ดังนั้น เมื่อรัฐเองที่เป็นผู้กระทำเกิดขึ้น รัฐย่อมต้องรับผิดชอบชดเชยหรือเยียวยาแก่ประชาชนที่ได้รับความเสียหาย

จากหลักการดังกล่าว ผู้เขียนให้คำจำกัดความของความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดว่าหมายถึงการกระทำของรัฐที่เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและมีได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อ แต่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น โดยที่ความเสียหายนั้นไม่ใช่ภาระที่เอกชนจะต้องได้รับเป็นปกติ แต่รัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นแม้รัฐจะไม่มีผิด

ความรับผิดโดยปราศจากความผิดกับความรับผิดทางละเมิดมีความแตกต่างกันที่ “ความรับผิดทางละเมิด” มีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ เป็นความรับผิดโดยมีความผิด เป็นความรับผิดที่กฎหมายกำหนดให้บุคคลใดที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ซึ่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นเงื่อนไขให้เกิดความรับผิดนั้น ส่วน “ความรับผิดโดยปราศจากความผิด” นั้น แม้เป็นการกระทำที่ทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหายเช่นกัน แต่การกระทำที่ว่านั้นเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้อาวุธ

² สภาแห่งรัฐประเทศฝรั่งเศส (Conseil d'Etat) คือ ศาลปกครองสูงสุดซึ่งเป็นศาลสูงสุดสำหรับกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง



อันตรายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งมีกฎหมายอำนาจกระทำได้โดยชอบแต่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้กระทำความผิดได้ ดังนั้น อาจสรุปความแตกต่างระหว่างความรับผิดทั้งสองประเภทได้ว่า ความรับผิดทางละเมิดจะเกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนความรับผิดโดยปราศจากความผิดจะเกิดจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งความรับผิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองทั้งสองประเภทดังกล่าว รัฐมีหน้าที่ต้องชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย เห็นได้ว่าความเสียหายเป็นองค์ประกอบของความรับผิดของทั้งสองกรณี หากไม่มีความเสียหายจะไม่มีความรับผิด และผลแห่งความรับผิดคือ การชดเชยค่าเสียหาย เพราะฉะนั้นเมื่อมีกรณีที่ถูกกฎหมายมอบอำนาจให้หน่วยงานของรัฐกระทำการเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ แต่การกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่เอกชน จึงสมควรที่หน่วยงานของรัฐนั้นจะต้องชดเชยหรือเยียวยาความเสียหายให้แก่เอกชนเพราะเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นย่อมต้องมีการชดเชยหรือเยียวยา ซึ่งเป็นไปตามคำแนะนำของสภายุโรป (the Council of Europe) ในปี ค.ศ. 1984 อีกด้วย³

ทั้งนี้ หลักความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิดนี้มีได้เป็นหลักการทั่วไป เพราะหลักการทั่วไปคือต้องมีความผิดจึงจะรับผิด ส่วนการที่ต้องรับผิดโดยปราศจากความผิดเป็นข้อยกเว้นและมีขึ้นเพื่อประกอบและขยายหลักความรับผิดให้มีขอบเขตกว้างขึ้นในบางเรื่องเท่านั้น⁴

2. หลักความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิดตามหลักกฎหมายปกครองประเทศฝรั่งเศส

หลักความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิด (La responsabilité sans faute) ที่ปรากฏอยู่ในหลักกฎหมายปกครองประเทศฝรั่งเศสนั้น มีพัฒนาการมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1895⁵ โดยมีพื้นฐานมาจากแนวความคิดเรื่องการชดเชยสำหรับการกระทำที่ดำเนินการเพื่อปกป้องชุมชน เช่น เช่นการรื้อถอนอาคารที่อยู่บนเส้นทางเกิดเพลิงไหม้ การเวนคืนทรัพย์สินเพื่อการป้องกันประเทศ เป็นต้น⁶ และในการวินิจฉัยคดีปกครองที่สำคัญหลายคดี สภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศส (Conseil d'Etat) ได้วางหลักกฎหมายโดยใช้หลักความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิดไว้ว่า ในกรณีที่เอกชนหรือประชาชนได้รับความเสียหายจากความเสียหายอันเกิดจากทรัพย์สินที่อันตราย หรือได้รับความเสียหายจากความเสียหายอันเกิดจากการใช้วิธีการที่อันตราย หรือได้รับความเสียหายอันมีเหตุมาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่รัฐตราขึ้น หรือ ได้รับความเสียหายอันมีอันเกิดจากการที่รัฐเข้าทำสนธิสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศ ฯลฯ รัฐต้องเป็นผู้รับผิดชอบ โดยศาลที่มีเขตอำนาจ

³ Recommendation no. R (84)15 on Public Liability, adopted by the Council of Ministers of the Council of Europe on 18 September 1984.

⁴ อนุ สันตาสวาง. หลักการว่าด้วยความรับผิดของฝ่ายปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส. วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์, 10(2), หน้า 40.

⁵ เดชา มหาเสนา. การนำหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดมาใช้ในการพิจารณาตีปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2559. หน้า 41.

⁶ J.-L. Mestre. *Introduction historique au droit administratif français*. Paris: Presses Universitaires de France. 1985. pp.28-32.



พิจารณาพิพากษาคดีพิพาทคือศาลปกครอง⁷ นอกจากนั้น ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้นำหลักนี้มาใช้ในการอธิบายและให้เหตุผลเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดในคดีปกครอง รวมถึงประเทศไทยได้มีการปรับใช้ในคำวินิจฉัยของศาลปกครองด้วยเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ หลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดในกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศส มีทฤษฎีเกี่ยวข้องที่สำคัญ 2 ประการ ดังต่อไปนี้

2.1 ทฤษฎีความเสียหายพิเศษ

ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 หลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดได้ถูกนำมาบังคับใช้ในกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน⁸ โดยพิจารณาจากความเสี่ยงในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ในทางปกครองของฝ่ายปกครองอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงภัยเกิดขึ้นแก่เอกชน ดังนั้น ความรับผิดชอบของรัฐมิได้ตั้งอยู่บนทฤษฎีว่าด้วยความผิดอย่างเดียว แต่ยังตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีความเสียหายพิเศษอีกด้วย การดำเนินการที่อาจก่อให้เกิดอันตรายได้โดยสภาพ หากเอกชนได้รับความเสียหายจากวิธีการดำเนินการของฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบในการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เอกชน ผู้ได้รับความเสียหาย ทั้งนี้ ผู้เสียหายไม่ต้องพิสูจน์ว่าความเสียหายดังกล่าวนั้นได้เกิดขึ้นโดยมีการจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ ผู้เสียหายมีหน้าที่พิสูจน์เพียงว่าการกระทำดังกล่าวเกิดขึ้นจากการกระทำของฝ่ายปกครองเท่านั้น ฝ่ายปกครองจะอ้างเหตุเพื่อพ้นความรับผิดได้เพียงว่าความเสียหายนั้นผู้เสียหายเองเป็นผู้ก่อหรือเป็นเหตุสุดวิสัย การที่ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบเยียวยาให้แก่บุคคลภายนอกผู้ต้องเสียหายจากการกระทำของตนนั้นจึงถือเป็นความเป็นธรรม เพราะเมื่อมีการสร้างความเสี่ยงภัยขึ้นเพื่อประโยชน์ของตนเมื่อตนได้รับประโยชน์จากการกระทำนั้น จึงสมควรที่จะต้องรับผิดชอบต่อผลร้ายทั้งปวงที่อาจจะเกิดจากการกระทำเดียวกันนั้น⁹ กรณีที่เข้าหลักเกณฑ์ของทฤษฎีความเสียหายพิเศษที่สภาแห่งรัฐได้ใช้หลักนี้เพื่อวางแนวคำพิพากษาไว้เป็นรากฐานมาเป็นเวลานานแล้ว โดยจะยกตัวอย่างที่มีชื่อเสียงทางประวัติศาสตร์ดังต่อไปนี้

2.1.1 ความเสี่ยงภัยอันเกิดจากทรัพย์ที่อันตรายโดยสภาพหรือวัตถุอันตราย

ตัวอย่างแนวคำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐที่มีชื่อเสียงทางประวัติศาสตร์ของความรับผิดชอบต่อความเสียหายพิเศษ คือ แนวคำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐ ค.ศ. 1919 คดี CE 28 Mars 1919 Renault-Desroziers ซึ่งวางหลักว่าฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบในการระเบิดที่เกิดขึ้นภายในอาคารที่เก็บรักษาวัตถุระเบิดและอาวุธปืนอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ทำให้มีผู้เสียชีวิตและผู้บาดเจ็บจำนวนมาก ผลของการระเบิดยังทำ

⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2555. หน้า 361.

⁸ Viney, P. Jourdain and S. Carval. *Traite de droit civil. Les conditions de la responsabilite*. (4th ed.). Paris: LGDJ. 2013. p.854.

⁹ เดชา มหาเสนา. การนำหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดมาใช้ในการพิจารณาคดีปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2559. หน้า 42.



ให้ทรัพย์สินของเอกชนเสียหายเป็นจำนวนมาก ตั้งแต่ปี 1915 เป็นต้นมา มีระเบิดจำนวนมากถูกเก็บไว้ในป้อมปราการทางตอนเหนือของปารีส ใกล้กับพื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่น ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1916 เกิดระเบิดครั้งใหญ่ในป้อมปราการ ส่งผลให้ทหารเสียชีวิต 14 นาย พลเรือน 19 นาย และบาดเจ็บอีก 81 นาย มีการพบว่า ราชการทหารได้เก็บวัตถุระเบิดในคลังดังกล่าวโดยมิได้มีมาตรการรักษาความปลอดภัยที่เพียงพอเพื่อป้องกันอันตรายอันอาจเกิดขึ้นแก่ผู้อาศัยข้างเคียง ผู้เสียหายจึงฟ้องเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่ตนได้รับจากราชการทหารต่อสภาแห่งรัฐ สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยว่า การเก็บวัตถุระเบิดและวัตถุอันตรายในคลังเก็บอาวุธดังกล่าวตั้งอยู่ในเขตที่อยู่อาศัยของประชาชน แต่เป็นการกระทำเพื่อความสะดวกและรวดเร็วในการกระจายแจกจ่ายอาวุธไปยังท้องถิ่นห่างไกล การดำเนินการนี้เป็นความจำเป็นในทางการทหารแต่ทำให้เกิดอุบัติเหตุอันทำให้เกิดความเสียหายขึ้นโดยมิได้เกิดจากสงคราม¹⁰ โดยมีคำวินิจฉัยว่าประชาชนในเขตนั้นมีความเสี่ยงที่เกินกว่าความเสี่ยงที่เกิดขึ้นกับพื้นที่ใกล้เคียงโดยทั่วไปและความเสี่ยงดังกล่าวอาจทำให้รัฐต้องรับผิดชอบโดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิด สภาแห่งรัฐใช้หลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดมาใช้ประกอบคำวินิจฉัยสำหรับความเสียหายที่เกินกว่าปกติ คำตัดสินดังกล่าวขยายขอบเขตของความรับผิดชอบให้กว้างขึ้นและเน้นย้ำถึงความสำคัญของอันตรายของงานบริการสาธารณะ¹¹ โดยให้รัฐต้องรับผิดชอบแม้ความเสียหายดังกล่าวจะเกิดขึ้นโดยรัฐไม่มีความผิดก็ตาม ซึ่งสภาแห่งรัฐตัดสินไปแนวทางเดียวกับศาลยุติธรรมคือ กรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นจากอุบัติเหตุของเครื่องจักรกลรวมถึงวัตถุอันตรายตามประมวลกฎหมายแพ่งมาปรับใช้¹² นอกจากนี้คดีนี้ยังแสดงให้เห็นถึงแนวความคิดสองประการ คือ แนวความคิดแรกเกี่ยวกับลักษณะของความเสี่ยงที่ไม่ธรรมดา แนวความคิดที่สอง เกี่ยวกับลักษณะของอันตรายอย่างพิเศษของวัตถุอันตรายหรือกิจกรรมนั้น ๆ¹³

2.1.2 ความเสี่ยงภัยอันเกิดจากการใช้อาวุธอันตราย เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

ตัวอย่างแนวคำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ ค.ศ. 1949 คดี CE. Ass, 24 juin, 1949, Consorts Lecomte เป็นกรณีเจ้าของบาร์คนหนึ่งซึ่งนั่งอยู่ที่ประตูบาร์ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจยิงเสียชีวิตในปฏิบัติการที่พยายามหยุดรถยนต์ที่มีผู้ต้องสงสัยอยู่ข้างใน แม้ว่าการยิงนั้นจะเกิดการรักษากฎหมาย แต่สภาแห่งรัฐวินิจฉัยว่ารัฐจะต้องรับผิดชอบโดยไม่ต้องพิสูจน์ว่ามีความผิด ความเสี่ยงที่อันตรายจากกระสุนปืนที่แล่นมานี้เกินกว่าความเสี่ยงต่อชีวิตทั่วไปที่บุคคลทั่วไปคาดว่าจะต้องเผชิญ การกระทำโดยใช้อาวุธปืนดังกล่าวมีผลให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนอันส่งผลให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบ ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบแม้จะไม่มีกรกระทำ

¹⁰ CE 28 March 1919, Regnault-Desroziers, no. 62273, S. 1918-19.3.25 note Hauriou.

¹¹ Duncan Fairgrieve. *State Liability in Tort: A Comparative Law Study*. 2003. p.293.

¹² J. Bell and A. W. Bradley. *Government Liability: A Comparative Study*. London: UKNCCL. 1991. p.253.

¹³ ฉันทิกา กุลธำรงค์. ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายฝรั่งเศสกับกฎหมายไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต). คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร. 2567. หน้า 56.



ความผิด ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ใช้อาวุธที่มีลักษณะก่อให้เกิดความเสียหายเป็นพิษต่อบุคคลหรือทรัพย์สินและความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมากกว่าที่เอกชนจะรับไว้ได้เองเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของบริการสาธารณะ นอกจากนี้ อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นมิได้เกิดจากความประมาทของผู้ตาย สภาแห่งรัฐตัดสินกรณีดังกล่าวโดยใช้ทฤษฎีความรับผิดโดยปราศจากความผิดอันเนื่องมาจากการใช้สิ่งที่เป็นอันตรายเพื่อคุ้มครองผู้เสียหาย¹⁴

2.1.3 ความเสี่ยงอันเกิดจากการใช้วิธีการที่อันตราย

1) ความรับผิดชอบกรณีการถูกบังคับให้ฉีดยา

ในปี ค.ศ. 2007 สภาแห่งรัฐมีคำพิพากษาคดีเรื่องการเรียกร้องค่าเสียหายโดยอ้างว่าเป็นผลมาจากการได้รับวัคซีนป้องกันไวรัสตับอักเสบบี ผู้ฟ้องคดีเป็นนางพยาบาลได้รับการฉีดยา 5 ครั้งในเดือน มกราคม กุมภาพันธ์ และมีนาคม ค.ศ. 1990, เดือนมีนาคม ค.ศ. 1991 และมีนาคม ค.ศ. 1996 อาการผิดปกติทางร่างกายเริ่มเมื่อช่วงเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1991 เธอมีอาการของโรคประสาททางอารมณ์ ซึ่งเป็นสัญญาณของโรคเอ็มเอสหรือโรคการอักเสบของปลอกประสาทในระบบประสาทส่วนกลาง (Multiple Sclerosis: MS) อาการผิดปกติทางร่างกายของเธอเริ่มมากขึ้นโดยเกิดอาการอัมพาตที่แขนและขา เธอจึงมาฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดพิจารณารายงานของผู้เชี่ยวชาญแล้วพบว่ามีความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างการได้รับวัคซีนป้องกันไวรัสตับอักเสบบีกับโรคเอ็มเอส และวินิจฉัยต่อไปว่า อาการของผู้ฟ้องคดีเริ่มปรากฏหลังจากฉีดยาเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 1991 ได้ไม่นาน โดยก่อนที่จะได้รับการฉีดยาเธอมีสุขภาพที่แข็งแรงและไม่เคยมีอาการของโรคนี้มาก่อน สภาแห่งรัฐจึงวินิจฉัยว่าโรคของผู้ฟ้องคดีเป็นโรคที่เป็นความเจ็บป่วยจากการทำงาน (ถูกบังคับให้ฉีดยาซึ่งเป็นมาตรการบังคับสำหรับเจ้าหน้าที่สาธารณสุขทุกคน) และสั่งให้โรงพยาบาลไปพิจารณาจ่ายค่าชดเชยให้ภายใน 3 เดือน¹⁵

ในส่วนของคดีนี้ ประเด็นสำคัญที่สภาแห่งรัฐพิจารณาคือ การได้รับวัคซีนป้องกันไวรัสตับอักเสบบีมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการเกิดโรคเอ็มเอสหรือไม่ และพบว่า ทางแพทยยังไม่พบความสัมพันธ์ที่ชัดเจน สภาแห่งรัฐจึงนำทฤษฎีความรับผิดปราศจากความผิดมาพิจารณาถึงความเสียหายพิเศษอันเกิดจากการใช้วิธีการที่อันตรายฝ่ายปกครองจึงต้องรับผิดแม้ไม่มีความผิด

ทั้งนี้ ในช่วงนั้นประชาชนชาวฝรั่งเศสหลายพันคนเป็นโรคไวรัสตับอักเสบบี จึงมีการผลิตวัคซีนป้องกันไวรัสตับอักเสบบี ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1981 และในปี ค.ศ. 1982 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขแนะนำให้มีการ ฉีดยาให้กับเจ้าหน้าที่สาธารณสุข และในปี ค.ศ. 1991 การได้รับวัคซีนกลายเป็นมาตรการบังคับสำหรับเจ้าหน้าที่สาธารณสุขทุกคน ประกอบกับ องค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) ได้เสนอแนะให้ประเทศต่างๆ ฉีดยาป้องกันโรคให้ทารกและเด็กอีกด้วย

¹⁴ CE Ass. 24 June 1949, Lecomte, no. 87335, Leb. 307.

¹⁵ ฉันทิกา กุลธำรงค์. ความรับผิดของรัฐบาลโดยปราศจากความผิด: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายฝรั่งเศสกับกฎหมายไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร. 2567. หน้า 56.



ต่อมามีบทบัญญัติของกฎหมาย ลงวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1964 จัดตั้งกองทุนในการชดเชยความเสียหายให้กับผู้ได้รับความเสียหายที่เป็นผลมาจากการถูกบังคับให้ฉีดวัคซีน เนื่องจากความเสียหายที่มีลักษณะเป็นความเจ็บป่วยและปัญหาทางสุขภาพอื่น ๆ นั้น การพิสูจน์ถึงความผิดเป็นไปได้ยาก และมีคดีซึ่งเจ้าหน้าที่สาธารณสุขมาฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐอันเนื่องมาจากความเจ็บป่วยจากโรคเอ็มเอสที่เป็นผลมาจากมาตรการบังคับให้ฉีดวัคซีนป้องกันไวรัสตับอักเสบบี โดยผู้ฟ้องคดีมักมาฟ้องคดีบนพื้นฐานความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของรัฐและเป็นความเจ็บป่วยจากการทำงาน ผู้ฟ้องคดีจึงควรจะได้รับเงินช่วยเหลือจากสถานพยาบาล¹⁶

อีกตัวอย่างเป็นคำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ CE, 3 November 1997, Hôpital Joseph Imbert d'Arles ที่เด็กชายคนหนึ่งเสียชีวิตหลังจากเข้าสู่การโคมาระหว่างการชลีบอวัยวะเพศชายภายใต้การดมยาสลบในโรงพยาบาลของรัฐ สภาแห่งรัฐตัดสินว่ารัฐต้องรับผิดชอบ แม้ว่าการผ่าตัดจะไม่ได้ดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ทางการแพทย์ และการกระทำทางการแพทย์จากการการดมยาสลบนำไปสู่การโคมา คำตัดสินของสภาแห่งรัฐได้ใช้หลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดสำหรับการกระทำทางการแพทย์ที่ดำเนินการในโรงพยาบาลของรัฐ

ตัวอย่างแนวคำพิพากษาศาลาแห่งรัฐอีกคดีหนึ่งคือ CE (plén.), 26 May 1995, N'Guyen, Jouan and Pavan, Leb. 1995.221 and 222, JCP 1995.II.22468 สภาแห่งรัฐได้กำหนดให้โรงพยาบาลของรัฐต้องรับผิดชอบโดยใช้หลักหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดสำหรับความบกพร่องในเลือดที่ปนเปื้อนที่ใช้ในการรักษาผู้ป่วย โดยเลือดที่ปนเปื้อนดังกล่าวได้จัดเตรียมภายในองค์กรของโรงพยาบาลเอง และอยู่ภายใต้การควบคุมของโรงพยาบาล¹⁷

2) ความเสี่ยงภัยอันเกิดจากการปฏิบัติงานในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครอง

ตัวอย่างแนวคำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ ค.ศ. 1968 คดี C.E. 6 Novembre 1968, Dame Saulze คดีนี้ ครูที่กำลังตั้งครรภ์ได้รับมอบหมายให้สอนหนังสือในโรงเรียนที่กำลังมีโรคหัดระบาด เป็นเหตุให้ทารกเกิดมาพิการ สภาแห่งรัฐวินิจฉัยให้หน่วยงานทางปกครองชดเชยค่าเสียหายให้แก่ครูก่อนดังกล่าวซึ่งได้รับความเสียหายจากการติดเชื้อโรคระบาดเพราะเหตุปฏิบัติหน้าที่ในท้องที่ขณะที่มีการระบาดของโรค แนวคำพิพากษานี้ใช้แนวคิดจากทฤษฎีความเสี่ยงภัยพิเศษด้วย¹⁸

3) ความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเป็นการชั่วคราวและเป็นอาสาสมัคร

¹⁶ ฉันทิกา กุลธำรงค์. ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายฝรั่งเศสกับกฎหมายไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร. 2567. หน้า 56.

¹⁷ CE (plén.), 26 May 1995, N'Guyen, Jouan and Pavan, Leb. 1995.221 and 222, JCP 1995.II.22468

¹⁸ สำนักงานศาลปกครอง. ความรับผิดทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง. 2547. หน้า 45.



ตัวอย่างแนวคำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ ค.ศ. 1946 คดี C.E. Ass, 22 nor.1946, Commune de St - Priest - la - Plaine ในคดีนี้ เทศบาลเมือง St. Priest la Plaine มีการจัดทำบริการสาธารณะและรับสมัครอาสาสมัครเพื่อทำหน้าที่จุดดอกไม้ไฟ ชายสองคนอาสาไปช่วยนายกเทศมนตรีจุดพลุไฟ ที่งานเฉลิมฉลองได้รับบาดเจ็บในขณะทำงานดังกล่าว เพราะดอกไม้ไฟระเบิดก่อนเวลา โดยอาสาสมัครดังกล่าวมิได้ประมาณ ดังนั้น ความเสียหายที่ได้รับเกิดจากการที่อาสาสมัครเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นงานที่ได้รับมอบหมายจากนายกเทศมนตรี ศาลาแห่งรัฐได้วินิจฉัยว่า เทศบาลต้องรับผิดชอบในความเสียหายทั้งหมด และได้วางหลักไว้ว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น แม้ว่าความเสียหายนั้นเกิดขึ้นกับเจ้าหน้าที่ประเภทชั่วคราวหรือกับอาสาสมัคร อันเนื่องมาจากการทำงานปกติในกิจการที่เสี่ยงภัยให้แก่หน่วยงานของรัฐ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ประเภทชั่วคราวหรือกับอาสาสมัครได้รับความคุ้มครองหรือสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ประจำ ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับอาสาสมัครที่ได้รับบาดเจ็บจากการปฏิบัติงานที่ตนรับอาสา แม้ว่าฝ่ายปกครองจะไม่ได้กระทำความผิด¹⁹

มีคำพิพากษาอีกหลายคดีที่นำหลักการนี้ไปใช้กับการทำงานอาสาสมัครในการบริการสาธารณะ เช่น คดี CE Sect. 25 September 1970, no. 73707, D. 1971, 55 concl. Morisot ใน Commune de Batz-sur-Mer c Tesson ที่ไม่มีเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยบนชายหาดซึ่งองค์กรท้องถิ่นมีหน้าที่ป้องกันอุบัติเหตุทางทะเล เมื่อพลเมืองคนหนึ่งจมน้ำเสียชีวิตขณะพยายามช่วยเหลือเด็กที่ถูกพัดพาลงทะเล ภรรยาของเขาสามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากองค์กรท้องถิ่นจากการเสียชีวิตของสามีได้ เนื่องจากองค์กรท้องถิ่นไม่มีระบบรักษาความปลอดภัยทางทะเลเพียงพอที่จะให้บริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ²⁰

2.2 ทฤษฎีการสูญเสียความเสมอภาคของพลเมืองในการรับภาระสาธารณะ

ทฤษฎีการสูญเสียความเสมอภาคของพลเมืองในการรับภาระสาธารณะมีรากฐานมาจากหลักความเสมอภาคซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดตามทฤษฎีการสูญเสียความเสมอภาคของพลเมืองในการรับภาระสาธารณะศาลาแห่งรัฐได้พัฒนาขึ้นภายหลังทฤษฎีเสี่ยงภัยพิเศษ ทฤษฎีนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดว่าการจัดบริการสาธารณะย่อมมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น หากมีเอกชนคนใดคนหนึ่งได้รับความเสียหายหรือผลกระทบซึ่งเกิดจากการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว ถือว่าเกิดความไม่เป็นธรรมที่จะปล่อยให้เอกชนผู้ได้รับความเสียหายต้องแบกรับภาระอยู่โดยลำพัง ทฤษฎีนี้ขยายหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดด้วยการสร้างทฤษฎีความเท่าเทียมกันต่อภาระสาธารณะมาใช้ให้ประชาชนทุกคนต้องรับผิดชอบต่อภาระสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน หากมีเหตุการณ์ที่ทำให้เกิดความไม่

¹⁹ CE Ass. 22 November 1946, no. 74725, Leb. 279.

²⁰ CE Sect. 25 September 1970, no. 73707, D. 1971, 55 concl. Morisot



เท่าเทียมกัน รัฐต้องชดเชยให้บุคคลที่ต้องรับภาระสาธารณะมากกว่าคนอื่น เนื่องจากเมื่อมีการกระทำที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมแล้วไปทำให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลสูญเสียประโยชน์บางอย่างเนื่องมาจากการต้องรับภาระมากกว่าประชาชนทั่วไป รัฐจึงต้องเยียวยาส่วนนี้ให้เอกชน แม้รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีได้กระทำผิดพลาดหรือได้กระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อเกิดความเสียหายเกิดขึ้น เท่ากับว่าเอกชนรายที่เสียหายได้สูญเสียความเสมอภาคเมื่อเทียบกับประชาชนคนอื่น ๆ จึงเกิดมีทฤษฎีการสูญเสียความเสมอภาคของพลเมืองในการรับภาระสาธารณะของเอกชนซึ่งควรได้รับการเยียวยาจากรัฐ และทฤษฎีนี้ได้รับการรับรองในประเทศฝรั่งเศสโดยสภาแห่งรัฐในการเป็นรากฐานของการพิจารณาความรับผิดชอบของรัฐและฝ่ายปกครอง สภาแห่งรัฐถือว่าความไม่เป็นธรรมขึ้นหากบุคคลหนึ่งจะต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายเพียงคนเดียวจากการกระทำที่ทำเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม สภาแห่งรัฐจึงใช้ทฤษฎีดังกล่าวในการวินิจฉัยกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม

สภาแห่งรัฐได้วางหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดตามทฤษฎีนี้เพื่อวางแนวคำพิพากษาไว้เป็นรากฐานมาเป็นเวลานานแล้ว เช่น

2.2.1 ความรับผิดชอบที่เกิดจากการตรากฎหมาย

ตัวอย่างแนวคำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐ ค.ศ. 1938 คดี C.E. Ass, 14 jan.1938, Société anonyme des produits laitiers “La Fleurette” คำตัดสินคดี La Fleurette ที่โด่งดังมีเมื่อวันที่ 14 มกราคม 1938²¹ คดีนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติได้ออกรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 29 มิถุนายน 1934 เกี่ยวกับการที่รัฐต้องการจะปกป้องผลิตภัณฑ์นม ทำให้บริษัท La Fleurette ผู้ผลิตครีมเทียมที่มีได้ทำจากนม เกือบถูกบังคับให้ปิดกิจการเนื่องจากผลิตภัณฑ์หลักซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ที่ถูกห้ามโดยกฎหมาย ที่จุดมุ่งหมายของกฎหมายกฎหมายฉบับนี้มีเพื่อนำผลิตภัณฑ์ดังกล่าวออกจากตลาดเพื่อปกป้องอุตสาหกรรมนม แต่ทำให้บริษัท La Fleurette ผู้ฟ้องคดีไม่อาจผลิตสินค้าของตนต่อไปได้ เพราะสินค้าดังกล่าวเข้าลักษณะตามนิยามครีมเทียม ที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏว่าผลิตภัณฑ์ครีมเทียมเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน นอกจากนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติมิได้ทราบล่วงหน้ามาก่อนว่าผู้เสียหายต้องรับภาระที่โดยปกติไม่จำเป็นต้องรับ ภาระที่ผู้เสียหายต้องรับไว้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ เมื่อบริษัท La Fleurette ฟ้องรัฐบาลเพื่อเรียกค่าเสียหาย สภาแห่งรัฐวินิจฉัยว่าแม้ในกฎหมายดังกล่าวจะไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้ชดเชยค่าเสียหายก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถแบกรับภาระในความสูญเสียได้ เนื่องจากมีการบังคับใช้กฎหมายซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐจะต้องรับภาระในความรับผิดชอบต่อความสูญเสียที่เกิดขึ้น

²¹ CÉ, 14 January 1938, La Fleurette, Leb. 1938.25, DP 1938.3.41, S 1938.3.25.



จากเหตุผลดังกล่าว บริษัท La Fleurette จึงมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากรัฐเพื่อความเสียหายที่ตนได้รับจากผลของกฎหมายฉบับข้างต้น²²

จากคดีนี้เห็นได้ว่า ตามปกติการตรากฎหมายไม่อาจสร้างความรับผิดชอบให้แก่รัฐ อย่างไรก็ตาม เมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้ กฎหมายอาจก่อให้เกิดความเสียหายเป็นการเฉพาะต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดได้ โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติมิได้ทราบล่วงหน้าและไม่ต้องการให้เกิดขึ้น ในคดีนี้สภาแห่งรัฐมีความเห็นว่าผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญโดยฝ่ายปกครองนั้น สมควรที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายตามหลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะของประชาชน อย่างไรก็ตาม สภาแห่งรัฐวินิจฉัยว่าศาลจะรับพิจารณาเฉพาะแต่ความเสียหายที่มีลักษณะเกินกว่าปกติ และจะต้องปรากฏด้วยว่ากฎหมายฉบับนั้นไม่มีบทบัญญัติห้ามความรับผิดชอบของรัฐไว้ล่วงหน้า คดีนี้สภาแห่งรัฐพิพากษาให้รัฐรับผิดชอบสำหรับความเสียหายที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายกำหนดให้รัฐรับผิดชอบ

2.2.2 ความรับผิดชอบที่เกิดจากการทำสนธิสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศ

ตัวอย่างแนวคำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ ค.ศ. 1976 คดี *Ministre des affaires etrangeres d consorts Burgat* ลงวันที่ 29 ตุลาคม ค.ศ.1976 ข้อเท็จจริงมีว่า เจ้าของบ้านเช่าให้สตรีผู้หนึ่งเช่าห้องต่อมาเธอแต่งงานกับเจ้าหน้าที่ของ องค์การเพื่อการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: UNESCO) และย้ายเข้ามาอยู่ด้วยกันในบ้านเช่านั้น เจ้าของบ้านเช่าจะเพิ่มค่าเช่าตามกฎหมายควบคุมค่าเช่าที่บังคับใช้ แต่ผู้เช่าไม่ยอมชำระส่วนที่เพิ่มขึ้น เจ้าของบ้านเช่าจึงพยายามขับไล่ผู้เช่าหลังจากหมดเวลาแจ้งเตือนเนื่องจากไม่จ่ายค่าเช่าที่เพิ่มขึ้น ผู้เช่าได้ยื่นคำร้องขอการคุ้มครองกันทางการทูตคุ้มครองทางการทูตภายใต้สนธิสัญญาองค์การเพื่อการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ที่ลงนามกับประเทศฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1954 คดีนี้เจ้าของบ้านเช่าฟ้องรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศในฐานะที่เป็นผู้ออกกฎหมายคุ้มครองกันทางการทูต ศาลาแห่งรัฐสั่งให้รัฐมนตรีชดใช้ความเสียหายแก่เจ้าของบ้านเช่า²³

จากคดีนี้เห็นได้ว่า แม้สภาแห่งรัฐจะไม่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีข้อพิพาทเกี่ยวกับการเช่าให้สัตยابันของสนธิสัญญาระหว่างประเทศ แต่รัฐมีความรับผิดชอบต่อผลของสนธิสัญญาด้วย สภาแห่งรัฐตัดสินให้มีการชดใช้เยียวยาแก่ผู้เสียหายจากการที่ประเทศฝรั่งเศสให้สัตยابันในสนธิสัญญาบางฉบับ โดยรัฐจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากอนุสัญญาที่ทำระหว่างฝรั่งเศสกับรัฐอื่นและได้มีการให้สัตยابันซึ่งทำให้สนธิสัญญาเป็นกฎหมายภายใน การชดใช้เยียวยาแก่ผู้เสียหายต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขสองประการ ประการแรก ต้องไม่ปรากฏว่าสนธิสัญญาฉบับนั้นหรือกฎหมายฉบับอื่นได้กำหนดไม่ให้มี

²² André de Laubadère, Jean-Claude Venezia, Yves Gaudemet. *Traité de droit administrative*. Librairie générale de droit et de jurisprudence. 1994. หน้า 823-4.

²³ CE Sect. 29 October 1976, no. 94218, RDP 1977, 213 concl. Massot.



การชดเชยเยียวยาและ ประการที่สอง ความเสียหายที่เอกชนได้รับนั้นจะต้องมีความรุนแรงและมีลักษณะ พิเศษ²⁴

2.2.3 ความรับผิดอันเกิดจากการออก “กฎ” ที่ชอบด้วยกฎหมาย

“กฎ” ในนิยามเป็น นิติกรรมทางปกครองประเภทที่เป็นคำสั่งทางปกครองที่บังคับใช้กับ บุคคลทั่วไปเป็นการล่วงหน้า ในปี ค.ศ.1963 ที่เทศบาลเมือง Gavarnie มีประกาศเทศบัญญัติห้ามขายของ และห้ามคนเดินเท้าในบริเวณที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวขึ้นเนื่องจากไม่ปลอดภัย ซึ่งทำให้ผู้ขายของที่ระลึก ซึ่งตามปกติขายสินค้าอยู่ในเส้นทางเดินเท้าขึ้นนั้นหมดโอกาสในการค้าขาย คำสั่งดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อ เอกชนผู้ประกอบการขายของที่ระลึกในบริเวณนั้นจากการขาดรายได้จากการขายของ คดีนี้ ศาลแห่งรัฐได้นำ ทฤษฎีการสูญเสียความเสมอภาคของพลเมืองในการรับภาระสาธารณะมาปรับใช้ โดยนำประโยชน์ในด้าน ความปลอดภัยมาพิจารณาพร้อมกับประโยชน์ของเอกชนที่เสียไปเนื่องมาจากการขาดรายได้ ศาลแห่งรัฐได้ พิพากษาให้ฝ่ายปกครองต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ประกอบการเอกชนที่ขายของที่ระลึกในบริเวณนั้นและให้ ได้รับค่าชดเชยความเสียหายจากกรณีดังกล่าว แม้ว่าจะไม่มีความผิดใดๆ แต่เทศบาลต้องรับผิดชอบต่อเจ้าของ ร้านขายของที่ระลึกสำหรับนักท่องเที่ยวบนถนนสายนั้นเนื่องจากนักท่องเที่ยวจะไม่เดินผ่านอีกต่อไป โดยศาลแห่งรัฐได้ใช้ความรับผิดโดยปราศจากความผิดอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองทั่วไปมาพิจารณาพิพากษา คดี²⁵

2.2.4 ความรับผิดอันเกิดจากการที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือ คำสั่งศาล

ตัวอย่างแนวคำพิพากษาศาลแห่งรัฐ ค.ศ. 1989 คดี C.E. 21 Juillet 1989, Consorts Hautbuis²⁶ ศาลแห่งรัฐสั่งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบพิจารณาจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีในกรณีฝ่าย ปกครองปฏิเสธไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลที่ให้ขับไล่กลุ่มผู้ประท้วงที่ยึดโรงงาน ออกจากโรงงาน ด้วยเหตุเพื่อป้องกันความวุ่นวายและรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งรัฐอาจปฏิเสธไม่บังคับการให้เป็นไปตาม คำพิพากษาของศาลได้หากการใช้ดุลพินิจนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะในการรักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยของสังคม การใช้ดุลพินิจของรัฐเช่นนี้เป็นการกระทำที่ปราศจากความผิด แต่การใช้ดุลพินิจ ดังกล่าวทำให้สิทธิในทรัพย์สินของเอกชนเสียหาย เอกชนจึงมีสิทธิได้รับการเยียวยาจากฝ่ายปกครองตาม ทฤษฎีการสูญเสียความเสมอภาคของพลเมืองในการรับภาระสาธารณะ²⁷

²⁴ บุนผา อัครพิมาน. คำวินิจฉัยและข้อสังเกตในคดีเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส. รวมบทความทางวิชาการเล่ม 1: กฎหมายปกครอง ภาคสารบัญญัติ. 2566. หน้า 355.

²⁵ CE Sect. 22 February 1963, Commune de Gavarnie, no. 50438, Leb. 113

²⁶ C.E. 21 Juillet 1989, Consorts Hautbuis

²⁷ บุนผา อัครพิมาน. คำวินิจฉัยและข้อสังเกตในคดีเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส. รวมบทความทางวิชาการเล่ม 1: กฎหมายปกครอง ภาคสารบัญญัติ. 2566. หน้า 357-358.



ตัวอย่างแนวคำพิพากษาศาลแห่งรัฐ ค.ศ. 1974 คดี C.E. 20 Mars 1974, Navarra การที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธที่จะดำเนินการฟ้องร้องคดีให้รถยนต์อาคารที่ก่อสร้างโดยขัดต่อกฎหมายว่าด้วยผังเมืองสภาแห่งรัฐวินิจฉัยว่า แม้การปฏิเสธจะชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายเป็นพิเศษและไม่ปกติแก่เจ้าของอาคารข้างเคียงได้ จึงให้ฝ่ายปกครองจ่ายค่าเสียหาย คดีนี้ เป็นความรับผิดชอบอันเกิดจากการที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล นำมาปรับใช้แก่กรณีฝ่ายปกครองปฏิเสธการดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งคือการละเลยต่อหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยด้วย²⁸

ตัวอย่างแนวคำพิพากษาศาลแห่งรัฐ ค.ศ. 1923 คดี C.E., 30 nov. 1923, Couiteas ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน ค.ศ. 1923 ข้อเท็จจริงมีว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินในตูนิเซีย (เมื่อครั้งเป็นอาณานิคมประเทศฝรั่งเศส) ซึ่งมีประชาชนจำนวนหนึ่งเข้าไป บุกรุกและครอบครองที่ดิน ในคดี Couitéas คณะกรรมาธิการของรัฐบาลมีคำถามว่า "เมื่อใดการเสียสละที่บุคคลต้องแบกรับในนามของผลประโยชน์สาธารณะจะนำไปสู่สิทธิในการได้รับการชดเชย" ในเมือง Couitéas ศาลยุติธรรมฝรั่งเศสในประเทศตูนิเซียได้มีคำพิพากษาว่าที่ดินเป็นของผู้ฟ้องคดีและให้ขับไล่ผู้บุกรุกออกจากพื้นที่ และสั่งให้ประชาชนประมาณ 8,000 คนออกจากที่ดินของนาย Couitéas ซึ่งพวกเขากำลังยึดครองโดยผิดกฎหมาย รัฐบาลฝรั่งเศสปฏิเสธที่จะช่วยเหลือนาย Couitéas ในการขับไล่ผู้บุกรุก ทั้งที่รัฐบาลฝรั่งเศสมีหน้าที่ในการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาแต่ปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล เนื่องจากจะต้องมีการใช้กำลังเข้าดำเนินการ อันก่อให้เกิดปัญหาตามมาภายหลังเป็นความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมือง จากนั้น นาย Couitéas จึงนำคดีไปฟ้องต่อสภาแห่งรัฐและเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน สภาแห่งรัฐวินิจฉัยว่าการที่รัฐบาลฝรั่งเศสปฏิเสธไม่บังคับตามคำพิพากษานั้น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและความปลอดภัยต่อส่วนรวม อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐ เพราะตนเป็นผู้ชนะคดี ในคดีนี้ รัฐบาลมีหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาและการที่รัฐปฏิเสธที่จะใช้กำลังบังคับได้หากเห็นว่าการใช้กำลังบังคับจะทำให้เกิดอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของสังคม ซึ่งความเสียหายที่เกิดจากการปฏิเสธดังกล่าวไม่อาจผลักให้เป็นภาระของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ผู้ต้องรับผิดชอบคือฝ่ายปกครอง ตามทฤษฎีการสูญเสียความเสมอภาคของพลเมืองในการรับภาระสาธารณะ²⁹

²⁸ ฉันทิกา กุลธำรงค์. ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายฝรั่งเศสกับกฎหมายไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร. 2567. หน้า 108.

²⁹ Roger Errera. The Scope and Meaning of No-fault Liability in French Administrative Law. *Current Legal Problems*, 39(1), 157–180.



2.2.5 ความรับผิดชอบในกรณีที่มีความเสียหายอันเกิดจากงานโยธาสาธารณะ

งานโยธาสาธารณะ ที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบนั้น หมายถึง การก่อสร้าง จัดให้มีทรัพย์สิน สาธารณะ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวด้วย เช่น การก่อสร้างถนน รวมถึงกรณี งานโยธาสาธารณะที่ก่อสร้างยังไม่แล้วเสร็จ เช่น ความเสียหายที่เกิดขึ้นในระหว่างการก่อสร้างงานโยธาสาธารณะ³⁰

มีคดีที่รัฐก่อสร้างที่จอดรถสาธารณะใต้ดินอันเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง และการก่อสร้างนั้นทำให้เกิดเสียงดังรบกวนจนโรงแรมที่ตั้งอยู่ใกล้กับสถานที่ก่อสร้างไม่อาจให้บริการแก่ลูกค้าได้ และต้องปิดการบริการไปตลอดระยะเวลาการก่อสร้าง สภาแห่งรัฐให้รัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น เนื่องจากการดังกล่าวทำให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์รับภาระเกินกว่าประชาชนคนอื่น ดังนั้น รัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐที่ผ่านมา เจื่อนไขในการรับผิดชอบ ต่อรัฐโดยไม่มีความผิดสำหรับการกระทำตามกฎหมายนั้นค่อนข้างเข้มงวด จากข้อกำหนดที่ว่าต้องมีความเสียหายที่เกินกว่าปกติ ต้องมีความเฉพาะเจาะจงกับผู้เสียหาย มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะต้องไม่ ยกเว้นการชดเชยโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย และวัตถุประสงค์ของกฎหมายและลักษณะของกิจกรรมที่ได้รับ ผลกระทบจะต้องเป็นไปในลักษณะที่จะเปิดโอกาสให้มีการชดเชยได้ ที่ผ่านมามาจนถึงปัจจุบัน สภาแห่งรัฐยังให้ รัฐต้องรับผิดชอบในคดีจำนวนไม่มาก³¹

บทสรุป

การศึกษาความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดใน กฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสในช่วงหลายร้อยปีที่ผ่านมาจากที่มีพัฒนาการมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1895 แสดงให้เห็นถึงการพัฒนาของกฎหมาย ประกอบด้วยการจัดทำแนวทางแก้ไขเพื่อปกป้องบุคคลจากผลของ การกระทำของหน่วยงานรัฐ และในช่วงหลังได้ขยายขอบเขตการควบคุมโดยสภาแห่งรัฐที่เหนือการกระทำ ของหน่วยงานรัฐ คำพิพากษาข้างต้นที่ยกขึ้นมาเป็นเพียงตัวอย่างคดีที่สำคัญอันเป็นบรรทัดฐานทาง ประวัติศาสตร์ที่สภาแห่งรัฐใช้หลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส เพื่อกำหนดให้รัฐหรือฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบแม้ไม่มีความผิด โดยสภาแห่งรัฐในฐานะที่เป็นศาลปกครองสูงสุด ได้มีการพัฒนาหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของฝ่ายปกครองไว้ในหลายคดีในกรณีที่กฎหมายเฉพาะ ไม่ได้บัญญัติไว้โดยตรง โดยที่สภาแห่งรัฐนำหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดมาใช้ในการวินิจฉัยคดี

³⁰ เดชา มหาเสนา. การนำหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดมาใช้ในการพิจารณาคดีปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) คณะ นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2559. หน้า 60.

³¹ André de Laubadère, Jean-Claude Venezia. Yves Gaudemet, *Traité de droit administratif*. Librairie générale de droit et de jurisprudence. 1994. pp.823-4.



ในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายทั่วไปอันถือเป็นบ่อเกิดสำคัญของกฎหมายปกครอง ถึงแม้ว่าเงื่อนไขในการรับผิดชอบของรัฐโดยไม่มี ความผิดสำหรับการกระทำตามกฎหมายนั้นค่อนข้างเข้มงวดแต่ยังมีการพัฒนามาตลอด ทั้งนี้ มาจากแนวคิดที่ว่าจะไม่ปล่อยให้เกิดกรณีที่มีความเสียหายขึ้นโดยไม่มีการชดเชยเยียวยา นอกจากนี้ ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้มีการนำต้นแบบหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของประเทศฝรั่งเศสมาใช้ในการอธิบายและให้เหตุผลเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดอีกด้วย

บรรณานุกรม

กนกศักดิ์ พวงลาภ. (2566). ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองเกี่ยวกับความไม่เสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ.

วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย. 15(2), 97-116.

จักรพงษ์ ลิ้มสุวรรณ. (2562). หลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด กรณีศึกษา: การชิงอาวุธสงครามจากคลังอาวุธของรัฐเพื่อก่ออาชญากรรมในจังหวัดนครราชสีมา. วารสารวามัญองแหรง พุทธศาสตรปริทรรศน์, 6(2), 83-95.

ฉันทิกา กุลธำรงค์. (2567). ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายฝรั่งเศสกับกฎหมายไทย. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2555). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 18). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2555). คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ชูศักดิ์ ชูจิตติวิบูลย์. (2558). ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายอันเกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ: ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายฝรั่งเศสกับกฎหมายไทย. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

ณัฐ สันตาสว่าง. (2566). หลักการว่าด้วยความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส. วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์, 10(2), 35-58.

ณรงค์ฤทธิ์ เพชรฤทธิ์. (2554). ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด. สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2567 จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1665>.

เดชา มหาเสนา. (2559). การนำหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดมาใช้ในการพิจารณาคดีปกครอง. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.



- บุปผา อัครพิมาน. (2566). คำวินิจฉัยและข้อสังเกตในคดีเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส. *รวมบทความทางวิชาการเล่ม 1: กฎหมายปกครอง ภาควิชาปรัชญา*, 335-358.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2547). *ความรับผิดทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- สุรพล นิติไกรพจน์และคณะ. (2545). *รายงานวิจัย เรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- André de Laubadère, Jean-Claude Venezia. (1994). *Yves Gaudemet, Traité de droit administrative*. Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Bell, J., & Bradley, A. W. (1991). *Government Liability: A Comparative Study*. London: UKNCCL.
- CE 28 March 1919, Regnault-Desroziers, no. 62273, S. 1918-19.3.25 note Hauriou.
- CE Ass. 24 June 1949, Lecomte, no. 87335, Leb. 307.
- CÉ (plén.), 26 May 1995, N'Guyen, Jouan and Pavan, Leb. 1995.221 and 222, JCP 1995.II.22468.
- CE Ass. 22 November 1946, no. 74725, Leb. 279.
- CE Sect. 25 September 1970, no. 73707, D. 1971, 55 concl. Morisot.
- CÉ, 14 January 1938, La Fleurette, Leb. 1938.25, DP 1938.3.41, S 1938.3.25.
- CE Sect. 29 October 1976, no. 94218, RDP 1977, 213 concl. Massot.
- CE Sect. 22 February 1963, Commune de Gavarnie, no. 50438, Leb. 113.
- Council of Europe on 18 September 1984.
- Errera, R. (1986). *The Scope and Meaning of No-fault Liability in French Administrative Law*. *Current legal problems*, 39(1), 157-180.
- Fairgrieve, D. (2003). *State Liability in Tort: A Comparative Law Study*. Oxford University Press.
- Mestre, J. L. (1985) *Introduction historique au droit administratif français*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Recommendation no. R (84)15 on Public Liability, adopted by the Council of Ministers of the C.E. 21 Juillet 1989, Consorts Hautbuis.
- Viney, G., Jourdain, P., & Carval, S. (2013). *Traite de droit civil. Les conditions de la responsabilité*. (4th ed.). Paris: LGDJ.