

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ความรับผิดชอบของรัฐ : ศึกษากรณีการรับภาระเกินปกติ
ชื่อผู้เขียน	สุจิวรรณ รัตนประทีป
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2555

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงความรับผิดชอบของรัฐ กรณีการรับภาระเกินปกติ ซึ่งเป็นภาระที่เกิดแก่ประชาชน อันเนื่องมาจากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ หรือเกิดจากการบริหารจัดการของรัฐทั้งในกรณีปกติและในกรณีมีเหตุภัยพิบัติทางธรรมชาติต่าง ๆ เกิดขึ้น เช่น แผ่นดินไหว หรือน้ำท่วม เป็นต้น ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด หลักดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดที่ว่า การดำเนินกิจกรรมของรัฐในบางกรณีซึ่งได้กระทำโดยไม่มีความผิดใดๆ และเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่หากก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใดและต้องให้ผู้ได้รับความเสียหายแบกรับภาระความเสียหายไว้เองทั้งหมดแล้ว ย่อมไม่เป็นธรรมต่อผู้เสียหาย รัฐจึงต้องเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น

ในระบบกฎหมายของต่างประเทศ เช่น ในประเทศฝรั่งเศสได้มีการพัฒนาหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดมาใช้อย่างกว้างขวาง โดยพัฒนาหลักดังกล่าวมาจากแนวคิดเรื่องการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชาติ จนเกิดความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด 2 กรณี คือ ความรับผิดชอบอันเนื่องมาจากการละเมิดหลักความเสมอภาคของประชาชนในภาระหน้าที่ที่มีต่อส่วนรวม และความรับผิดชอบอันเนื่องมาจากความเสี่ยงภัย โดยมีการรับรองความรับผิดชอบของรัฐที่เกิดจากหลักการดังกล่าวไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร และบางส่วนก็ได้วินิจฉัยวางหลักโดยศาลปกครองสูงสุด ส่วนในประเทศเยอรมันก็ได้พัฒนาหลักการเสียสละเป็นพิเศษเพื่อส่วนรวม มาเป็นแนวคิดในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นเช่นกัน และเนื่องจากการพัฒนาหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดในต่างประเทศได้พัฒนามาเป็นระยะเวลานาน ทำให้เกิดความชัดเจนในการนำหลักการดังกล่าวมาใช้ในลักษณะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปทางปกครอง มีความชัดเจนในเรื่องเขตอำนาจศาล รวมถึงหลักเกณฑ์ในการเยียวยาความเสียหาย ซึ่งแตกต่างจากความรับผิดชอบของรัฐกรณีทำละเมิด การนำหลักการดังกล่าวมาใช้จึงสอดคล้องกับสภาพสังคมและบทบาทของรัฐที่เปลี่ยนแปลงไป และเกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เสียหาย

ส่วนในระบบกฎหมายไทย มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรหลายฉบับที่บัญญัติให้รัฐรับผิดชอบในกรณีที่เกิดความเสียหายจากการรับภาระเกินปกติของประชาชน ซึ่งเป็นความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดซึ่งเป็นความรับผิดชอบอย่างอื่นตามกฎหมาย โดยกฎหมายแต่ละฉบับมีหลักเกณฑ์ที่ค่อนข้างชัดเจนอยู่แล้ว ทั้งในเรื่องขอบเขตความรับผิดชอบและการกำหนดค่าทดแทนความเสียหาย แต่บางกรณีศาลปกครองก็วินิจฉัยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยมีการนำหลักเกณฑ์ในเรื่องความรับผิดชอบกรณีทำละเมิดมาพิจารณาด้วย ซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักการและสภาพของข้อเท็จจริง เป็นเหตุให้หลักดังกล่าวยังมีขอบเขตการใช้ที่จำกัด เพราะยังขาดความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของแนวคิดเรื่องความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดอย่างชัดเจน และถึงแม้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบอย่างอื่น และมีคดีที่เกิดจากการรับภาระเกินปกติของประชาชนเข้ามาสู่การพิจารณาของศาล โดยที่ยังไม่มีกฎหมายใดบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อชัดเจนสำหรับกรณีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นดังกล่าวแต่อย่างใด ซึ่งศาลปกครองควรจะได้ใช้โอกาสที่เกิดมีคดีใหม่ ๆ ที่เข้าหลักเกณฑ์ ที่จะนำหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดมาใช้เพื่อวางหลักกฎหมายไว้ให้ชัดเจนต่อไป แต่ก็ยังมีได้นำหลักการดังกล่าวมาใช้ในการพิจารณาคดีประเภทนี้อย่างกว้างขวาง และในกรณีที่นำมาใช้ก็ยังมีปัญหาความไม่ชัดเจนในเรื่องเขตอำนาจศาล และปัญหาหลักเกณฑ์ในการเยียวยาความเสียหายที่ยังแตกต่างกันในแต่ละกรณี อันเป็นเหตุให้การพัฒนาหลักกฎหมายในเรื่องการรับภาระเกินปกติ ซึ่งเป็นความรับผิดชอบอย่างอื่นของรัฐเป็นไปอย่างเชื่องช้า และไม่ได้ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เสียหายอย่างแท้จริง

วิทยานิพนธ์นี้จึงเห็นสมควรพัฒนาแนวคิดเรื่องการรับภาระเกินปกติ ซึ่งเป็นความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายไทยให้เป็นระบบมากขึ้น ทั้งในเรื่องขอบเขตของคดีที่อยู่ภายใต้หลักการดังกล่าว ความชัดเจนเรื่องเขตอำนาจศาล และหลักเกณฑ์ในการเยียวยาความเสียหาย โดยอาศัยการตราหรือแก้ไขกฎหมาย และส่งเสริมให้ศาลปกครองนำหลักกฎหมายดังกล่าวไปปรับใช้มากยิ่งขึ้น

Thesis Title	State liability : focus on the exceeding liability
Author	Sujiwan Rattanaprateep
Thesis Advisor	Paisit Pipattanakul Ph. D.
Department	Law
Academic Year	2012

## **ABTRACT**

This thesis focuses on studying the states liability to the residents in a case of exceeding residents' responsibility. Since, the majority of the states works have dealt with most of the public issues include natural disaster, such as flooding. Therefore, they have aimed to solve the problems and benefit most of the residents in the areas. However, if during each work process causes damage to any householders, it should be responsible and compensate by the government. This case has led to the method of state liability without fault.

According to international legal systems practice in France and Germany, they have developed the method of liability without fault and applied to use across their countries. In France, this method has derived from the concept of National Collaboration. There are 2 types of the method of liability without fault which are the liability arisen from breach of equality of residents for public responsibility and the liability arisen from the risk. The state liability is certified by the written-laws. And it is also drawn from the judgment of the Supreme Administrative Court. In Germany, this method has developed from applying the main sacrifice for public to compensate the damage. Since, this method has been used and adjusted to suit social conditions in these countries in a long term; therefore, it provides the clarification of jurisdiction and proper compensation to residents.

In Thailand, the legal system has stated the written-laws, which cover the general liability for the public damage. The number of laws has specified the broad frameworks for state liability and compensation. However, these frameworks are not practically applied to every case of state liability as well as state liability without fault that judge by administrative court. As a result, the limitations of these written-laws are not covered this type of liability. According to the rules of establishment of administrative court and case judgment B.E. 2542 has declared that the

administrative court is authorized to judge the public cases. Since, the state liability without fault to residents has no written-law to apply to this case, for this reason, this has become an argument of the clarification of jurisdiction and providing proper compensation, which cannot provide a fair judgment to residents. From this point of view, this issue has suggested a new opportunity for administrative court to use this case as a trial case to establish the new written-law that especially use for state liability without fault to residents.

This thesis supports to develop the written-law of liability without fault in Thai legal system. By establishing the new written-law or adjusting the existing laws for the administrative court will provide a strong framework to clarify jurisdiction as well as the compensation in this public case.