

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหาการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

1.1.1 ลักษณะของความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

การดำเนินคดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ หรือ เรียกอีกนัยหนึ่งว่า ละเมิดทางปกครอง ถือเป็นคดีปกครองประเภทหนึ่ง ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ซึ่งบัญญัติว่า “ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

.....

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎคำสั่งปกครองหรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ก่อนพ.ศ. 2539 นั้นการที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดขึ้นไม่ว่าในกรณีใดจะต้องรับผิดชอบและชดใช้ค่าเสียหายเป็นการส่วนตัวทั้งสิ้นแม้ว่าการกระทำอันก่อให้เกิดความเสียหายนั้นจะมีมูลเหตุจากการปฏิบัติกรตามหน้าที่หรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม

หลักกฎหมายดังกล่าวก่อให้เกิดความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่อย่างมาก เช่น ต้องถูกฟ้องคดีและต่อสู้อคดีในฐานะจำเลยโดยมิได้รับการคุ้มครองใด ๆ ตามกฎหมายทั้งที่เป็นกรปฏิบัติหน้าที่ แม้ว่าการต่อสู้อคดีเจ้าหน้าที่ อาจร้องขอให้พนักงานอัยการแก้ต่างคดีให้แก่ตนได้ก็ตาม แต่การถูกฟ้องก็ส่งผลทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เสี่ยที่จะใช้อำนาจทางปกครองในการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบ และผลกระทบทำให้ประชาชนไปใช้สิทธิทางศาลซึ่งต้องจ้างทนายความดำเนินการให้ และต้องเสียค่าทนายความและค่าฤชาธรรมเนียมศาลโดยไม่จำเป็น นอกจากนี้ยังส่งผลต่อเนื่องทำให้มีคดีขึ้นสู่ศาลจำนวนมากโดยไม่สมควร ผลกระทบดังกล่าวเป็นเหตุและผลซึ่งกันและกัน จึงวนเวียนเป็นวงจรเช่นนี้ตลอดมา

ในปี พ.ศ. 2539 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้นำแนวคิดตามหลักกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสเข้ามาใช้เป็นหลักการใหม่สำหรับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้แก่ ทฤษฎี

สัดส่วนแห่งความรับผิดชอบของผู้กระทำละเมิดที่เป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก หรือต่อหน่วยงานของรัฐ โดยได้ตรา พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้นใช้บังคับ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 เป็นต้นมา และแยกการกระทำ ละเมิดของเจ้าหน้าที่ออกเป็นสองประเภท ได้แก่

1.1.1.1. การกระทำละเมิดที่มีสาเหตุจากการปฏิบัติหน้าที่หรือละเมิดทางแพ่ง

เป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐในฐานะส่วนตัว โดยมีได้เกี่ยวข้องกับ การปฏิบัติงานตามหน้าที่ หรือ เกิดจากการใช้อำนาจปกครองในการออกคำสั่ง หรือเป็นการละเลยต่อ การปฏิบัติหน้าที่ ความรับผิดชอบนี้ ถือเป็นความรับผิดชอบส่วนตัวของผู้กระทำละเมิดในฐานะบุคคลธรรมดา มิใช่ในการปฏิบัติหน้าที่ การพิจารณาคดีจึงจะไปตามหลักกฎหมายแพ่งทั่วไปและคดีอยู่ใน อำนาจของศาลยุติธรรมตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา 10 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็น หน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้า เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติ มาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

1.1.1.2. การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หรือ ละเมิดทางปกครอง

เป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐเนื่องจากการกระทำในการปฏิบัติตาม หน้าที่โดยการใช้อำนาจในการออกคำสั่ง การละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าความรับ ผิดจากการกระทำละเมิดจะเป็นไปตามหลักทฤษฎีสัดส่วนแห่งความรับผิดชอบตามกฎหมายของ ประเทศฝรั่งเศสกล่าวคือ หน่วยงานของรัฐรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายจากการ ละเมิดของเจ้าหน้าที่ จึงไม่อาจฟ้องเจ้าหน้าที่ให้ต้องรับผิดชอบได้ เว้นแต่กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้ กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบ ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้ เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐ ได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำ การนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง”

ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการใช้อำนาจทางปกครอง โดยชอบที่จะไม่ถูกฟ้องคดี และในกรณีที่ต้องรับผิดชอบทางละเมิดก็จะรับ ผิดชดใช้ค่าเสียหายร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ ตามสัดส่วนแห่งความรับผิดชอบมิใช่

ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบแต่ผู้เดียว และสัดส่วนความรับผิดชอบต้องสอดคล้องกับสิ่งที่เป็นเหตุแห่งการกระทำละเมิด

1.1.2 ความสำคัญของการเลือกหัวข้อศึกษา คำนวณระบบการจัดการความรู้ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แม้จะสร้างความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ และให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ซึ่งมิได้ตั้งใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้เกิดเหตุละเมิดนั้น โดยผู้เสียหายไม่อาจคดีต่อเจ้าหน้าที่ได้และให้ฟ้องเรียกค่าเสียหายต่อหน่วยงานแทน ก็ตาม แต่บังคับใช้กฎหมายดังกล่าวมีความซับซ้อนและต้องมีความรู้ในการดำเนินการ จึงจะสามารถดำเนินการได้ถูกต้อง ดังนี้

1.1.2.1 การบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีความซับซ้อน

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แม้จะช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับความคุ้มครองและเกิดความเป็นธรรม และเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ก็ตามแต่โดยที่หลักการของความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และการบังคับใช้หลักกฎหมายมีความซับซ้อน ผู้ปฏิบัติงานจะสามารถดำเนินการได้ดีต้องมีองค์ความรู้เฉพาะ ไม่อาจใช้หลักทั่วไปตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้ได้หลายประการดังต่อไปนี้

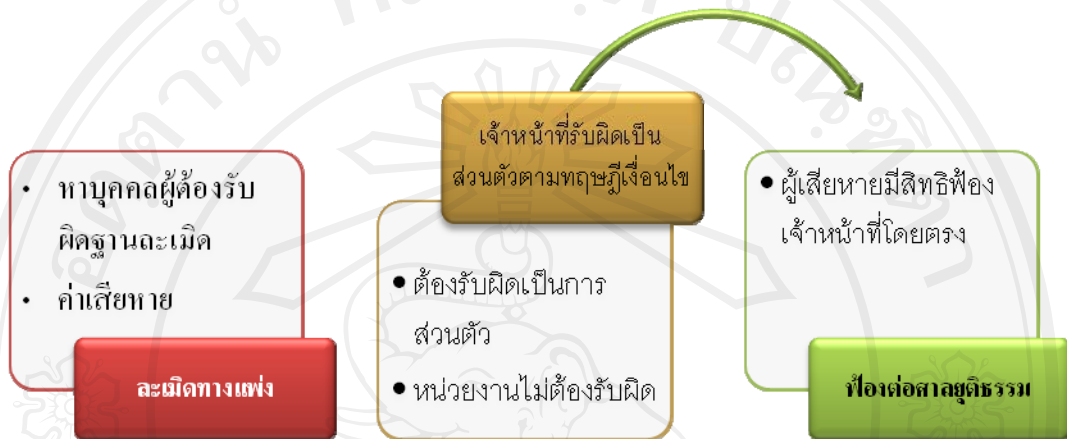
1) อายุความ

อายุความละเมิดโดยทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีอายุความ 1 ปีนับแต่รู้เหตุและบุคคลที่ทำละเมิดแต่อายุความละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 บัญญัติให้มีอายุความ 2 ปีนับแต่วันรู้เหตุและบุคคลที่ต้องรับเป็นต้นและในบางกรณีก็มีอายุความ 1 ปีซ้อนเข้าในในอายุความ 2 ปีด้วย เช่น กรณีตาม มาตรา 10 วรรคสอง “สิทธิ เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง”

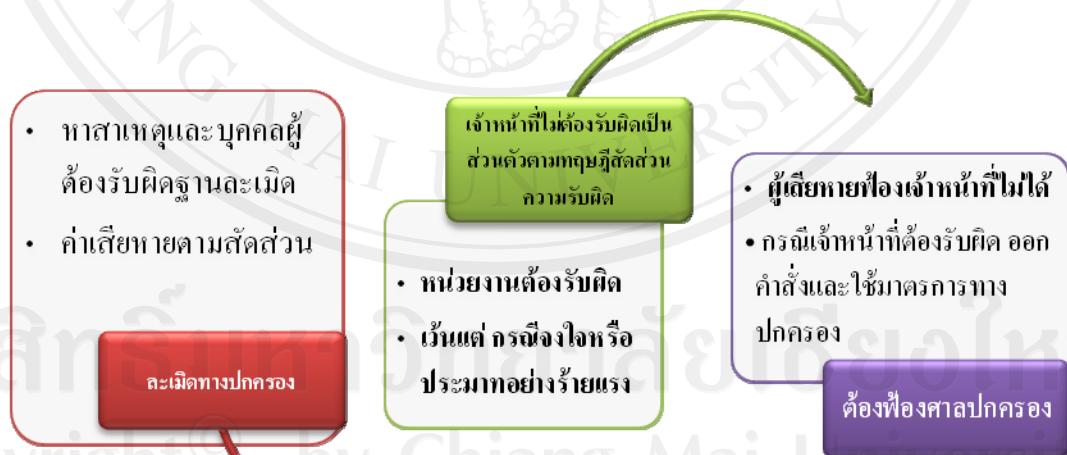
2) ความแตกต่างของกระบวนการสอบสวนหาผู้รับผิดทางละเมิด

ตามทฤษฎีสัดส่วนแห่งความรับผิด หน่วยงานของรัฐต้องเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง เว้นแต่ ผลแห่งละเมิดเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเจ้าหน้าที่จึงต้องเป็น

ผู้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายร่วมกับหน่วยงานของรัฐ ดังนั้นจึงต้องมีกระบวนการสอบสวนเพื่อจำแนกความรับผิดชอบว่าระหว่างหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ผู้ใดที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย เป็นสัดส่วนกันเท่าใด แต่กรณีละเมิดทั่วไปใช้หลักทฤษฎีเจื่อนใจคือผู้ใดเป็นผู้ก่อเหตุผู้ใดต้องรับผิดชอบอันเกิดจากเหตุนี้ดังแผนภูมิต่อไปนี้



รูป 1.1 การดำเนินคดีละเมิดทางแพ่ง



รูป 1.2 การดำเนินคดีละเมิดทางปกครอง

3) เขตอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษา

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 แยกการกระทำละเมิดออกเป็นสองลักษณะ คือ

(1) การกระทำละเมิดที่มีใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คคืออยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

(2) การกระทำละเมิดที่เกิดในการปฏิบัติหน้าที่ ถือเป็นละเมิดทางปกครอง คคืออยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

การฟ้องคดีจึงต้องมีการวินิจฉัยว่า กรณีใดคือการกระทำละเมิดที่มีใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม และกรณีใดเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง การวินิจฉัยดังกล่าวจำเป็นต้องใช้องค์ความรู้ที่เพียงพอและมีแหล่งสารสนเทศที่จำเป็นเพื่อการสืบค้นข้อมูลและองค์ความรู้ที่เป็นหลักและที่เป็นความรู้อ้างอิง เช่น คำพิพากษาฎีกา คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เป็นต้น

นอกจากนี้ คดีที่มีข้อเท็จจริงซับซ้อนในการตัดสินว่าเป็นคดีละเมิดทางแพ่งหรือละเมิดทางปกครอง อาจต้องมีการชี้ขาดอำนาจระหว่างศาลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 เพื่อยุติเรื่องเขตอำนาจศาล และมีคำวินิจฉัยให้ศาลที่รับฟ้องไว้โอนสำนวนไปยังศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาตามคำวินิจฉัยชี้ขาดระหว่างศาลต่อไป

4) ตัวอย่างของความซับซ้อนในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

เพื่อให้เห็นสภาพความซับซ้อนของการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวข้างต้นได้ชัดเจนขึ้น จึงได้ยกตัวอย่าง จากคำพิพากษาของศาลปกครองในประเด็นที่วินิจฉัยว่า กรณีใดเป็นละเมิดทางแพ่งและกรณีใดเป็นละเมิดทางปกครอง ดังนี้

ตัวอย่างที่ 1 กรณีอย่างไรเป็นละเมิดทางแพ่งและละเมิดทางปกครอง:

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 239/2549

นาย น. (ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกวิชาชีพ) พากณะเจ้าหน้าที่เดินทางกลับจากราชการโดยเดินทางถึงศูนย์ฝึกวิชาชีพฯ แล้วถือว่าเป็นการเสร็จสิ้นการปฏิบัติหน้าที่การที่ นาย น. นัดแนะให้เจ้าหน้าที่ไปร่วมกันรับประทานอาหารโดยให้ นาย ส. ขับรถยนต์ของทางราชการไปที่ร้านอาหาร และหลังจากรับประทานอาหารเสร็จแล้วจึงขับรถยนต์ไปส่งครูสตรีที่ไม่มีพานะกลับบ้านและนำรถยนต์ไปเก็บไว้ที่บ้านพักของ นาย ส. กรณีดังกล่าวไม่ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใดดังนั้น เมื่อขณะที่รถยนต์ของทางราชการสูญหายไม่ได้เกิดขึ้นในขณะที่ นาย น. และ นาย ส. ปฏิบัติหน้าที่ นาย น. และ นาย ส. จึงต้องร่วมรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 1/2545

การขับรณยนต์บรรทุกเก็บนขขะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายเมื่อเกิดอุบัติเหตุทำให้เอกชนได้รับความเสียหายหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งการกระทำละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่แต่การขับรณยนต์ดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เป็นการกระทำทางกายภาพในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จะเห็นได้ว่า กรณีคดีตัวอย่างดังกล่าว การวินิจฉัยเขตอำนาจศาลนั้นแตกต่างกันมาก โดยเฉพาะกรณีการขับรณยนต์บรรทุกขะ ถือเป็นกรกระทำทางกายภาพมิใช่การใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งของตนตามกฎหมาย จึงเป็นละเมิดที่มีใช้การปฏิบัติหน้าที่และอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นการยากลำบากต่อผู้ปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งพนักงานอัยการในการวินิจฉัยสังคดีเช่นกัน

ตัวอย่างที่ 2 กรณีอายุความความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ มีหลักการนับอายุความอยู่หลายกรณี เช่น

- (1) อายุความฟ้องคดีเจ้าหน้าที่มีกำหนด 2 ปี ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
- (2) อายุความฟ้องคดีเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทรวงการคลังมีความเห็นแย้งต่อความเห็นหน่วยงานของรัฐ มีอายุความ 1 ปี
- (3) อายุความกรณีเจ้าหน้าที่เสียชีวิตไปแล้ว มีอายุความ 1 ปีตามมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเวลา 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานทราบถึงเหตุที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย แม้จะเกิน 1 ปีนับแต่วันตายก็ตาม แต่ต้องไม่เกิน 10 ปี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 579/2551

กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐอันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนถึงแก่ความตายความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ย่อมเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาททันทีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นถึงแก่ความตายหน่วยงานของรัฐที่เสียหายไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ โดยการอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้แต่จะต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่โดยการฟ้องให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ

พาณิชย์ ซึ่งหมายถึงกรณีที่เจ้าหนี้ทราบแล้วว่าตนมีสิทธิเรียกร้องต่อเจ้ามรดกเมื่ออายุความตามสิทธิเรียกร้องนั้นยาวกว่าหนึ่งปีเจ้าหนี้ก็จะต้องฟ้องร้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่เจ้าหนี้ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก แต่ถ้าเจ้าหนี้ยังไม่ทราบว่าตนมีสิทธิเรียกร้องต่อเจ้ามรดกในขณะที่เจ้าหนี้ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดกอายุความหนึ่งปีก็ยังไม่เริ่มนับและไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดก็ตามหน่วยงานของรัฐที่เสียหายไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1754 วรรคสาม ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 193/27 แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้อันมีต่อเจ้ามรดกมีกำหนดอายุความยาวกว่าหนึ่งปีมิให้เจ้าหนี้ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อเจ้าหนี้ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดกจากทายาทของเจ้าหนี้ที่ผู้กระทำละเมิดตนเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันที่เจ้าหนี้ที่ผู้กระทำละเมิด

(4) ความเป็นทายาทต้องพิจารณาในขณะที่เจ้ามรดกถึงแก่ความตาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 334/2551

นาย ส. (ผู้ตาย) ได้เบียดบังเงินค่าปรับของทางราชการไปโดยทุจริตจึงเป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจซึ่งต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการตามมาตรา 8 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อย่างไรก็ดี นาย ส. ถึงแก่กรรมก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะได้ออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนคืนแก่ทางราชการกองมรดกของ นาย ส. จึงตกทอดแก่ทายาทโดยทายาทต้องรับไปทั้งสิทธิหน้าที่ความรับผิดต่าง ๆ เว้นแต่ตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้วเป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้ตามมาตรา 1599 ประกอบมาตรา 1600 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้การพิจารณาถึงความเป็นทายาทของผู้ตายต้องพิจารณาในขณะที่เจ้ามรดกถึงแก่ความตายเป็นสำคัญเมื่อ นาย ส. ถึงแก่ความตายเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2546 ซึ่งขณะนั้น นาย ส. ไม่มีทายาทชั้นบุตรและบิดามารดามีเพียงพี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) ซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมที่มีสิทธิรับมรดกของผู้ตายตามมาตรา 1629 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนคู่สมรสของ นาย ส. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ได้จดทะเบียนหย่าเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2545 และทำบันทึกท้ายการหย่าภรรยาซึ่งได้มาระหว่างสมรสให้ทั้งหมดความเป็นคู่สมรสจึงสิ้นสุดลงในวันที่จดทะเบียนการหย่า เมื่อ นาย ส. ถึงแก่ความตายในวันที่ 28 สิงหาคม 2546 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมิได้เป็นคู่สมรสที่จะมีสิทธิในความเป็นทายาทในกองมรดกของผู้ตายจึงไม่มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

จากตัวอย่างที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่า กรณีอายุความ มีแนวทางที่หลากหลาย หากผู้ปฏิบัติหน้าที่ไม่มีความรู้จะไม่สามารถวินิจฉัยกรณีอายุความได้ถูกต้อง และอาจทำให้เกิดความเสียหาย

1.1.2.2 ด้านเอกภาพของคำพิพากษาศาลปกครอง

ศาลปกครองก่อตั้งขึ้นมา 10 ปีเศษ ซึ่งถือว่าน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับศาลยุติธรรมที่ก่อตั้งมาร้อยกว่าปีแล้วทำให้หลักการวินิจฉัยขององค์คณะในศาลปกครองยังไม่เป็นเอกภาพ ทำให้คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด มีการปรับเปลี่ยนแนวคำวินิจฉัยและการตีความปัญหาข้อกฎหมายไม่เป็นเอกภาพไปด้วย เป็นปัญหาต่อ พนักงานอัยการ และหน่วยงานของรัฐ หรือ นิติกรภาครัฐ ที่ส่วนใหญ่มีภาวะนิสัย ยึดติดกับงานประจำ ไม่ติดตามแนวทางจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดและคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจระหว่างศาลอย่างสม่ำเสมอ ทำให้เกิดความผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าที่ในปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาข้อเท็จจริงอยู่เนือง ๆ และส่งผลต่อความเสี่ยงของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการอาจเป็นผู้กระทำละเมิดของเสียเองได้แก่

1) ตัวอย่าง กรณีเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดี

เงื่อนไขการฟ้องคดี เป็นไปตาม มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า

“ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๕ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะการฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวและได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

ในการบังคับใช้มาตรา 42 ดังกล่าว มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่หลากหลายและปรับเปลี่ยนที่ต้องติดตามจึงจะทราบและปฏิบัติได้ถูกต้อง ดังกรณีที่สำคัญ ต่อ ไปนี้

(1) เหตุที่จะฟ้องต่อศาลปกครอง

เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายแล้วสามารถบังคับทางปกครองได้ จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามความใน มาตรา 42 วรรคหนึ่งข้างต้น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 809/2551

แม้ผู้ฟ้องคดี (กองทัพไทย) จะได้รับความเสียหายจากการกระทำโดยพลการของผู้ถูกฟ้องคดีในการใช้หนังสือราชการส่งตัวอย่างลายมือชื่อไปแสดงต่อเอกชนว่าตนเป็นผู้มีสิทธิสั่งซื้อ

น้ำมันเชื้อเพลิงและน้ำมันหล่อลื่นและนำไปตั้งซื้อเงินเชื่อที่เอกชนมอบให้ นั้น ไปตั้งซื้อน้ำมันเชื้อเพลิงและน้ำมันหล่อลื่นทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องชำระเงินตามคำพิพากษาของศาลจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีก็ตามแต่เมื่อผู้ฟ้องคดีมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และหากผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยก็มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ได้การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

แต่แนวคำพิพากษาดังกล่าวในข้อ (ก) ได้ถูกพิพากษากลับและเปลี่ยนแปลงไปแล้ว โดยเมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายแล้ว ก็สามารถฟ้องคดีเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาให้ชดใช้ค่าเสียหายได้

(2) กรณีหากข้อเท็จจริงปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดลาออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐยังสามารถฟ้องคดีได้โดยมีคำสั่งทางปกครองให้ชดใช้เงินได้ แต่หากพ้นจากราชการไปเพราะตายกลับออกคำสั่งทางปกครองไม่ได้ และอาจฟ้องคดีได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 154/2547

ผู้ฟ้องคดี (กรมฝีมือแรงงาน) ได้รับความเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่เบียดบังยักยอกเงินค่าอาหาร ไปโดยทุจริต กรณีจึงเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งแม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะออกจากราชการไปแล้วก็ตามผู้ฟ้องคดียังคงมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและมีอำนาจเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระเงินดังกล่าวได้ตามมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 331/2546

เมื่อข้อเท็จจริงตามคำฟ้องรับฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าร่วมกันกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่และทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะพ้นจากตำแหน่งไปก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะออกคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าชำระเงินดังกล่าวก็ตามหน่วยงานของรัฐยังคงมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวรวมทั้งมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 416/2546

มาตรา 10 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้การดำเนินการเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่สามารถกระทำได้ 2 วิธี คือ (1) การออกคำสั่งตามมาตรา 12 และ (2) การฟ้องคดีภายในอายุความตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 10 วรรคสองและในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีเงื่อนไขว่าต้องเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ให้แก่ผู้เสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 8 หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อปรากฏว่า นาย ป. ในขณะที่ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้อนุมัติจัดจ้างการก่อสร้างทางหลวงชนบทถนนลูกรังด้วยวิธีพิเศษซึ่งมีราคาค่าจ้างที่สูงกว่าราคาต่ำสุดที่มีผู้เสนอราคาในการประกวดราคาครั้งที่ 2 การกระทำดังกล่าวของ นาย ป. เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของ นาย ป. จึงเป็นกรณีที่อาจออกคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้แต่ปรากฏว่าความเป็นเจ้าหน้าที่ของ นาย ป. ได้สิ้นสุดลงเพราะความตายตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2544 ทำให้ไม่สามารถใช้วิธีการออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงินเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้และเมื่อเป็นกรณีที่ไม่สามารถออกคำสั่งทางปกครองได้แล้วจึงไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้เช่นกันผู้ฟ้องคดีจึงต้องฟ้องคดีนี้เพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้องต่อศาล

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 362/2550

ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีกระทำละเมิดโดยทุจริต เบียดบังเงินงบประมาณ โครงการก่อสร้างที่พักผู้เข้ารับการฝึกอบรม และโครงการถ่ายโอนกิจกรรมส่งเสริมกีฬาหมู่บ้านไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวและผู้อื่น แต่เจ้าหน้าที่ไม่ชำระผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งเตือนให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอีกครั้งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง อันเป็นการดำเนินการตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่เจ้าหน้าที่ไม่ชำระผู้ฟ้องคดีจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าสินไหมทดแทนแล้ว แต่ไม่ปรากฏทรัพย์สินที่จะดำเนินการบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่ง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้วต่อมาเจ้าหน้าที่ได้ถึงแก่กรรม ผู้ฟ้องคดียอมไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ต่อไป เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม (ทนายทโดยธรรม) ชำระหนี้แทนแต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ชำระ กรณีจึงเป็นหนี้ที่ตกลงกันไม่ได้ ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหน้าที่ในมูลละเมิดจึงจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อเจ้าหน้าที่เจ้ามรดก เป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามในฐานะทนายทโดยธรรมใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกให้แก่ผู้ฟ้องคดีอันเป็นคำบังคับตามมาตรา 72 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามนัยมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวศาลจึงรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้

1.1.2.3 ผลกระทบจากความซับซ้อนของการบังคับใช้กฎหมายและเอกภาพของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

1) ผู้ปฏิบัติงานต้องทำงานด้วยองค์ความรู้ และต้องหมั่นติดตามแนวทางหรือหลักการที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง มิฉะนั้น จะปฏิบัติงานไม่ถูกต้องหรือผิดพลาดได้ แต่ปรากฏว่า ผู้ปฏิบัติงานกลับทำงานโดยขาดความสนใจใฝ่รู้และไม่ทำงานด้วยองค์ความรู้ ประกอบกับไม่มีแหล่งเรียนรู้ ผู้ปฏิบัติหน้าที่จึงใช้การยึดตัวอย่างเก่า ๆ ที่ผ่านมาเป็นองค์ความรู้ เพราะเข้าถึงและสะดวก ส่งผลให้เกิดภาวะนิสัยยึดติดกับงานประจําวัน โดยไม่สนใจการทำงานด้วยองค์ความรู้ (Defensive Routine) และเสี่ยงต่อการทำงานผิดพลาด

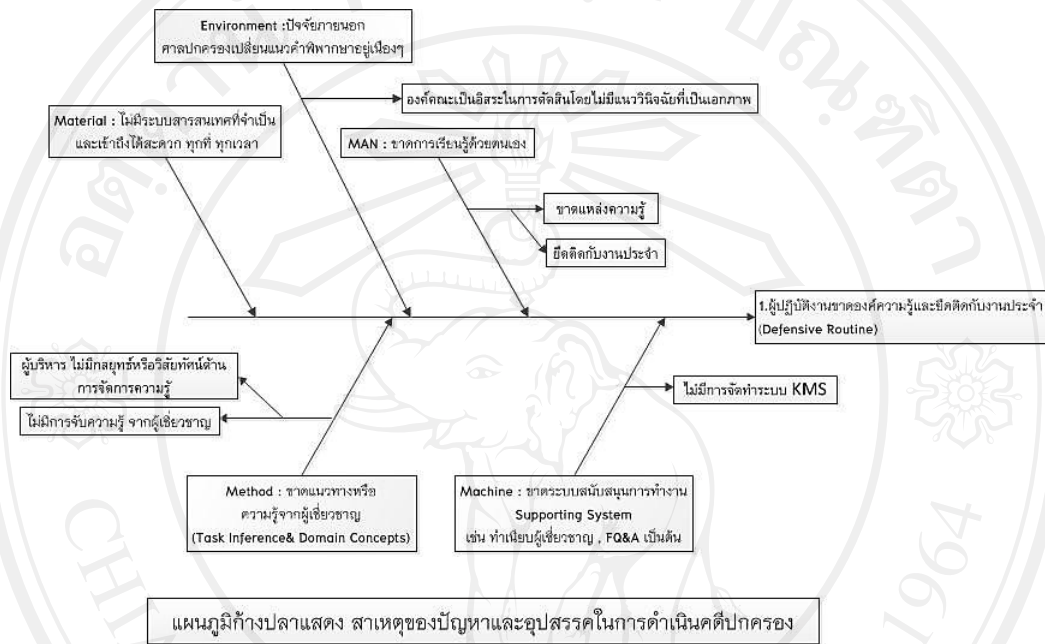
2) จากสาเหตุสืบเนื่องตามข้อ (ก) ข้างต้น เกิดเป็นปัญหาด้านประสิทธิภาพและความเชื่อมั่นของหน่วยงานของรัฐที่ขอให้ดำเนินคดีแทน และการรักษาผลประโยชน์ของรัฐอันเป็นปัญหาวิกฤติของสำนักงานคดีปกครองตามมา

3) การรับสำนวนไว้พิจารณา เมื่อปรากฏว่า หน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดี จึงมีการคืนสำนวนกลับไปดำเนินการให้เสร็จสิ้นก่อนฟ้องคดีหรือโอนสำนวนไปยังสำนวนงานคดีทางแพ่ง ในกรณีเป็นละเมิดทางแพ่ง เป็นต้น ทำให้เสียเวลาและคดีอาจขาดอายุความในระหว่างการโอนสำนวนไปมาดังกล่าวได้

1.1.2.4 สภาพปัญหาในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

การศึกษาค้นคว้าถึงปัจจัยและผลกระทบจากสาเหตุของปัญหาด้านประสิทธิภาพและความเชื่อมั่นของหน่วยงานของรัฐที่ขอให้ดำเนินคดีแทนและการรักษา

ผลประโยชน์ของรัฐเมื่อนำทฤษฎีเหตุและผลหรือแผนภูมิก้างปลา¹ (Cause & Effect Diagram or Fish Bone Diagram หรือIshikawa Diagram) มาใช้ทำการวิเคราะห์สาเหตุโดยใช้การจัดกลุ่มสาเหตุ (Cause Category) ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการกลุ่ม M¹ ได้แก่ 4M และ 1E คือ Man Material Method Machine และ Environment มาใช้ ปรากฏตามแผนภูมิดังนี้



รูป 1.3 แผนภูมิ ก้างปลา แสดงสาเหตุของปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ผลสรุปจากการวิเคราะห์สาเหตุและผลกระทบด้วย แผนภูมิ ก้างปลา ด้วยสาเหตุ 4M & 1E อาจสรุปได้ดังนี้

Cause 1: MAN : 1. ผู้มีหน้าที่ดำเนินคดีการขาดองค์ความรู้ด้านความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากภาวะติดยึดอยู่กับงานประจำ (Defensive Routine) มักมีพฤติกรรมในการ

¹Fish Bone Diagram หรือ Ishikawa Diagram (also call **cause and effect diagrams** or **Fishikawa**) เป็นแผนภูมิแสดง ปัญหาและสาเหตุของปัญหา ซึ่ง Kaoru Ishikawa ได้พัฒนาขึ้นในปี 1960 เพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์ในกิจการต่อเรือของคาวาซากิ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานและการแก้ไขปัญหาในกระบวนการ โดยกำหนดหัวปลาคือสภาพปัญหา และ ก้างปลา คือ กลุ่มของสาเหตุแห่งสภาพปัญหา ซึ่งนิยมใช้ 4M 1E (Man /Material/Method/Machine/Environment) และแต่ละก้างปลาจะระบุสาเหตุหรือปัจจัยของปัญหา

ปฏิบัติงานตามตัวอย่างหรือแนวทางที่เคยทำต่อๆกันมา เมื่อศาลปกครองสูงสุดเปลี่ยนแนวทางการวินิจฉัย ทำให้ไม่ทราบและเป็นเหตุปฏิบัติงานผิดพลาดจนกลายเป็นผู้กระทำละเมิดเสียเองอยู่เนื่อง

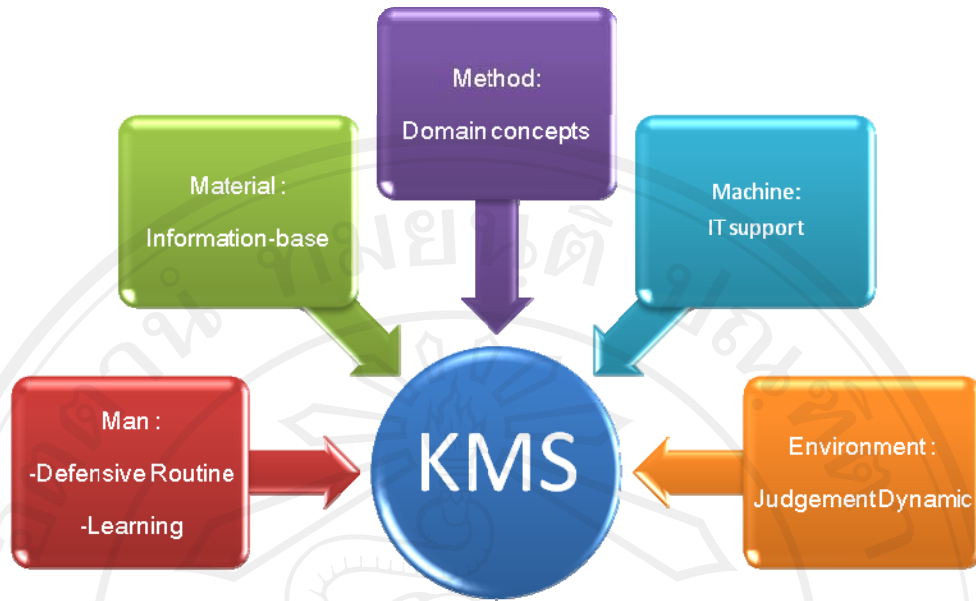
Cause 2 : Material : การขาดแหล่งสารสนเทศที่จำเป็นต่อการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด จึงไม่มีแหล่งเรียนรู้ที่ทันสมัยและเข้าถึงได้สะดวก จึงขาดพฤติกรรมการเรียนรู้ในการปฏิบัติงาน และไม่อาจออกจากพฤติกรรมเดิมและติดอยู่กับระบบงานประจำ ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างถาวรและยั่งยืนแก่รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างมาก จนถึงขั้นเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายแทนในฐานะผู้กระทำละเมิดเสียเอง

Cause 3: Method : ผู้ดำเนินคดีขาดองค์ความรู้ (Domain Concepts) โดยเฉพาะผู้ที่เริ่มปฏิบัติงานใหม่ ต้องการองค์ความรู้ที่เป็นประสบการณ์จากผู้เชี่ยวชาญ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะในข้อเท็จจริงที่ซับซ้อนหรือยังไม่มีบรรทัดฐานที่ชัดเจน ทำให้การทำงานเกิดความล่าช้า และเสี่ยงต่อความผิดพลาด

Cause 4 : Machine : การเข้าถึงแหล่งองค์ความรู้และสารสนเทศที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน จะต้องสามารถเข้าถึงได้อย่างสะดวกและรวดเร็วผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ แต่ยังไม่มีการจัดทำระบบดังกล่าวขึ้นในขณะนี้

Environment 1 : การปฏิบัติหน้าที่บนสภาพแวดล้อมที่แนวคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมและศาลปกครองสูงสุด ยังมีการปรับเปลี่ยนบรรทัดฐานอยู่เนื่อง ๆ ทำให้การติดตามแนวบรรทัดฐานดังกล่าวทำได้ยากเพราะ ผู้ปฏิบัติขาดแหล่งสารสนเทศที่จำเป็นในการปฏิบัติงานที่ทันสมัยและเข้าถึงได้สะดวก

จากการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาการดำเนินคดีปกครองดังกล่าวข้างต้น ซึ่งส่งผลด้านประสิทธิภาพและความเชื่อมั่นของหน่วยงานของรัฐ บ่งชี้ว่าปัญหาในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดนั้น เนื่องจากขาด “ระบบการจัดการความรู้(Knowledge Management System : KMS)ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่”



รูป 1.4 ผลสรุปการวิเคราะห์ปัญหาจากแผนภูมิข้างปลต
บ่งชี้ปัญหาไปที่การขาดระบบการจัดการความรู้

1.2 วัตถุประสงค์ของการค้นคว้า

การศึกษามีวัตถุประสงค์ในการออกแบบการแก้ไขปัญหาของการดำเนินคดีปกครอง โดยใช้กระบวนการจัดการความรู้ โดยศึกษาวิเคราะห์ในเชิงสภาพปัญหา เชิงหลักการ โครงสร้าง และกระบวนการของระบบการจัดการความรู้ที่เหมาะสมกับสภาพปัญหา และการศึกษาเชิงปฏิบัติการ ในการนำระบบการจัดการความรู้มาใช้ปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปัญหาและส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพและความเชื่อมั่นของผู้รับบริการ รวมทั้งการสร้างแหล่งสารสนเทศเพื่อการเรียนรู้ ด้านการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิด หรือ KMS Admin (Knowledge Management System for Administrative Litigation) ดังนี้

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยนำระบบการจัดการความรู้มาเป็นแนวทางในการแก้ปัญหา
2. เพื่อสร้างระบบการจัดการความรู้ด้านการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่

1.3 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษาเชิงทฤษฎีหรือเชิงประยุกต์

1.3.1 ลดพฤติกรรมการทำงานที่ขาดองค์ความรู้และยึดติดกับงานประจำของผู้ปฏิบัติงานและสร้างวัฒนธรรมของการทำงานด้วยองค์ความรู้เพื่อขับเคลื่อนองค์กรสู่การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ และองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงด้วยระบบการจัดการความรู้

1.3.2 มีแหล่งสารสนเทศความรู้ และสามารถเข้าถึงได้สะดวก ทุกที่ ทุกเวลาและได้กระบวนการจัดการความรู้โดยใช้ระบบ KCJ

1.3.3 ลดความผิดพลาดและเสริมประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ถูกต้อง ครบถ้วน เป็นธรรม เป็นที่เชื่อมั่นของรัฐและประชาชนและการรักษาผลประโยชน์ของรัฐอันเป็นเป้าหมายตามวิสัยทัศน์ของสำนักงานอัยการสูงสุด ได้แก่ “องค์กรอัยการเป็นสถาบันที่มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรมและเป็นที่ยอมรับของประชาชน”

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

1.4.1 ขอบเขตหัวข้อการศึกษาค้นคว้าแบบอิสระ

การค้นคว้าแบบอิสระนี้ เป็นการศึกษาค้นคว้าในขอบเขตการออกแบบระบบการจัดการความรู้ด้านการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ คือ

- 1) การศึกษาเชิงสภาพปัญหา ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่
- 2) การศึกษาเชิงหลักการของการสร้างวงจรความรู้ ของระบบการจัดการความรู้
- 3) การศึกษาเชิงปฏิบัติการ ในการนำระบบการจัดการความรู้ ไปใช้ในการปฏิบัติ

1.4.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

การแก้ไขปัญหาคือความซับซ้อนของการบังคับใช้กฎหมาย และการขาดเอกภาพของหลักการและแนวทาง ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหานั้น นำแนวทางการแก้ไขด้วยระบบการจัดการความรู้ มาใช้โดยการศึกษาและออกแบบสร้างพฤติกรรมและกระบวนการเรียนรู้ ตามแนวทาง SECI เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานด้วยองค์ความรู้อย่างเป็นวงจรต่อเนื่อง ทำให้ลดหรือทำลายภาวการณ์ยึดติดกับงานประจำ และมีองค์ความรู้ที่จำเป็นและทันสมัย เข้าถึงได้สะดวก ทุกที่ ทุกเวลา ตามแนวทาง 3A คือ (All in One/Anytime/Anywhere)

1.4.2.1 ระบบการจัดการความรู้การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาคือประกอบด้วยหลักการสำคัญ ดังนี้

- 1) การสร้างวงจรความรู้หลัก (Expert Inference Cycle)

โดยศึกษาและประยุกต์ใช้ทฤษฎีเกลียวความรู้ (Knowledge Spiral) หรือ SECI ของ Prof. Ikujiro Nonaka และ Takeuchi Hirotaka เพื่อสร้างบรรยากาศและกระบวนการสร้างและจับองค์ความรู้ การเรียนรู้ และนำความรู้ไปใช้ในการปฏิบัติงานดำเนินคดีปกครองด้านความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

2) การสร้างวงจรความรู้เสริม (Knowledge Capturing on Job : KCJ)

ออกแบบ “ระบบการจับองค์ความรู้หน้างาน” เรียกย่อว่า KCJ (Knowledge Capturing on Job) โดยใช้ Load Form ขึ้นใช้งานเพื่อสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดเก็บความรู้ เพื่อเสริมความรู้หลักในมิติเชิงลึก ในรายละเอียดเฉพาะเรื่อง ๆ โดยประยุกต์แนวคิดจากผลการศึกษาดูงาน ณ สภากอการแห่งประเทศไทยสิงคโปร์

3) การใช้งานวงจรความรู้

ศึกษากระบวนการ ในการนำวงจรความรู้ที่สามารถสร้างกระบวนการเรียนรู้แก่ผู้ปฏิบัติงานอย่างเป็นวงจรต่อเนื่อง เพื่อให้พฤติกรรมขาดองค์ความรู้และยึดติดกับงานประจำค่อย ๆ หายไป โดยผลจากการมีส่วนร่วม (Participation Technic) ในกระบวนการจัดการความรู้ผ่านระบบ KCJ จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานทุกคนมีส่วนร่วมสร้างความรู้และเกิดความเป็นเจ้าของความรู้ (Owner of the Knowledge) อันส่งผลให้ระบบการจัดการความรู้ได้รับดูแลโดยทุกคนในฐานะ “สร้างและผู้ใช้”

4) แหล่งสารสนเทศเพื่อการเรียนรู้ด้านการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด หรือ KMS Admin (Knowledge Management System for Administrative Litigation) ด้วย Microsoft Share Point

ในการสร้างแหล่งสารสนเทศดังกล่าว ได้นำมาตรฐานสากลคือ ISO 12207 โดยปรับใช้มาตรฐานจำนวน 15 Task จากมาตรฐานทั้งหมด เป็นแนวทางในการศึกษาออกแบบ “ระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการความรู้การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่” หรือ KMS Admin

5) การขับเคลื่อนระบบการจัดการความรู้ โดยจัดทำแผนงาน/โครงการ เพื่อให้ระบบการจัดการความรู้ มีทรัพยากรที่เพียงพอต่อการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน โดยเชื่อมโยงกับการบริหารงานระดับสำนักงานอัยการสูงสุด

1.4.3 สถานที่ทำการศึกษาค้นคว้าแบบอิสระ

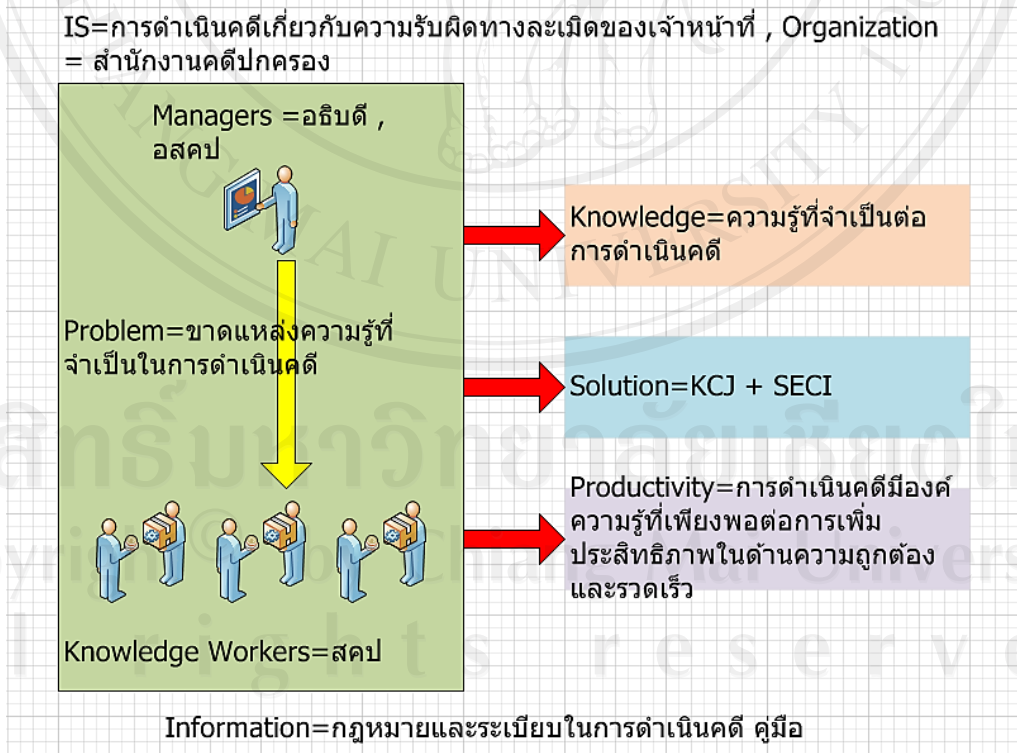
สถานที่ในการศึกษาเพื่อเป็นแหล่งข้อมูล สารสนเทศ และองค์ความรู้ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการ ออกแบบ ขับเคลื่อนและการใช้งานระบบการจัดการความรู้ ได้แก่ สำนักงานคดี

ปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่กรุงเทพ

1.4.4 บุคลากรที่เกี่ยวข้อง (Knowledge Workers)

บุคลากรที่เกี่ยวข้องในการศึกษา กำหนดที่บุคลากรในสำนักงานคดีปกครอง โดยแบ่งเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่

- 1) ผู้บริหาร ได้แก่ อธิบดีอัยการ รองอธิบดีอัยการ อัยการพิเศษฝ่ายสำนักงานคดีปกครอง เพื่อกำหนดขอบเขตเกี่ยวกับ Business Specification
- 2) ผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ อัยการอาวุโส อัยการที่มีประสบการณ์ในการทำงานมานานกว่า 3 ปี ขึ้นไปในการสร้างวงจรความรู้
- 3) ผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่ อัยการที่มีประสบการณ์ในการทำงานไม่เกิน 3 ปี เพื่อกำหนดขอบเขตของ User Specification
- 4) กลุ่ม KM Team และกลุ่ม KCJ COP ซึ่งได้แก่ คณะทำงาน KM Team และ กลุ่มนิติกร KCJ ที่ช่วยในกระบวนการจับองค์ความรู้หน้างานและการกำหนด KCJ Process และการออกแบบ KMS



รูป 1.5 ขอบเขตการศึกษา

1.4.5 ผลลัพธ์จากการศึกษา

การศึกษานี้ ทำให้ได้ระบบการจัดการความรู้ ที่เชื่อมโยงกับแผนปฏิบัติราชการประจำปี และคำรับรองปฏิบัติราชการประจำปี สำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อขับเคลื่อนอย่างต่อเนื่องและสามารถสร้างผลลัพธ์ของการแก้ไขปัญหาสำคัญ ตลอดจนสามารถสร้างรูปธรรมของการทำงานที่ใช้องค์ความรู้และผลงานมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

นอกจากนี้ ทำให้มีแหล่งเรียนรู้และสารสนเทศที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อเพิ่มองค์ความรู้ในการดำเนินคดีปกครอง สร้างความถูกต้อง ลดระยะเวลาและความผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อผู้รับบริการในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ อันเป็นเป้าหมายตามวิสัยทัศน์ของสำนักงานอัยการสูงสุดและสำนักงานคดีปกครอง