

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 : ศึกษากรณี

คณะกรรมการสภาพนายความและนายกพิเศษแห่งสภาพนายความ

ปริยญา หุ่นดี*

รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ**

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ศึกษากรณีคณะกรรมการสภาพนายความ และนายกพิเศษแห่งสภาพนายความ และศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐในต่างประเทศ และประเทศไทย อีกทั้งศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรณีคณะกรรมการสภาพนายความ และนายกพิเศษแห่งสภาพนายความ ตลอดจนเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรณีคณะกรรมการสภาพนายความ และนายกพิเศษแห่งสภาพนายความ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืนสืบต่อไป

จากการศึกษา พบว่า นับตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เกิดปัญหาทางกฎหมาย 3 ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดให้คณะกรรมการสภาพนายความ และนายกพิเศษแห่งสภาพนายความมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประการที่สอง คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของคณะกรรมการสภาพนายความ และนายกพิเศษแห่งสภาพนายความ กรณีเกิดการละเมิดในขณะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และประการสุดท้าย คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสภาพนายความ และนายกพิเศษแห่งสภาพนายความ ซึ่งปัญหาทั้ง 3 ประการข้างต้น ถือเป็นอุปสรรคในการทำหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการสภาพนายความ และนายกพิเศษแห่งสภาพนายความ ซึ่งใช้อำนาจทางปกครอง แต่นิยามของคำว่า

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ครอบคลุมถึงสภาพนายความ และคณะกรรมการสภาพนายความ ตลอดจนนายกพิเศษแห่งสภาพนายความ

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นควรนำแนวคิด หรือกฎหมายต่างประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และอังกฤษ รวมถึงนำทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ตลอดจนนำแนวคิดและหลักการความรับผิดชอบของรัฐมาปรับใช้ อีกทั้ง ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดให้สภาวิชาชีพเป็นหน่วยงานของรัฐ เพื่อที่จะให้สภาพนายความ และคณะกรรมการสภาพนายความ ตลอดจนนายกพิเศษแห่งสภาพนายความ อยู่ภายใต้ของนิยามคำว่าหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อจะได้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างยั่งยืน สืบต่อไป

1. บทนำ

จากการศึกษา พบว่า ประเทศไทยเกิดปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรณีคณะกรรมการสภาพนายความ และนายกพิเศษแห่งสภาพนายความ ซึ่งผู้วิจัยขอเสนอประเด็นปัญหาทางกฎหมาย ดังนี้

1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดให้คณะกรรมการสภาพนายความ และนายกพิเศษแห่งสภาพนายความ มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

สำหรับการที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น หาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นการไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำต่าง ๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่นำไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเพียงใดก็จะมีผลฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจ หรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ ยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ ให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนั้นมุ่งหมายแต่จะได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อแต่ละคน กรณีเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลังขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ให้ความหมายของเจ้าหน้าที่ หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด และหน่วยงานของรัฐ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้น ซึ่งความหมาย

ดังกล่าวไม่รวมถึงสภาวิชาชีพและไม่ครอบคลุมถึงการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในวิชาชีพต่าง ๆ ทั้งนี้ คณะกรรมการของสภาวิชาชีพต่าง ๆ นั้น ใช้อำนาจทางปกครองในการทำหน้าที่ตามกฎหมาย และเป็นองค์กรทางปกครองในรูปแบบของคณะกรรมการ ฉะนั้น การทำหน้าที่ของคณะกรรมการสภานายความและนายกพิเศษแห่งสภานายความจึงเป็นองค์กรทางปกครองที่กระทำการโดยใช้อำนาจทางปกครองแทนรัฐด้วย ทั้งนี้ ตามความหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ส่งผลให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการสภานายความและนายกพิเศษแห่งสภานายความ ตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 ไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่อย่างใด

1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของคณะกรรมการสภานายความ และนายกพิเศษแห่งสภานายความ กรณีเกิดการละเมิดในขณะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

สำหรับการนำหลักกฎหมายแพ่งที่ใช้บังคับระหว่างเอกชนกับเอกชนที่กระทำละเมิดกันมาใช้ในการกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผลละเมิดเสมอไปนั้นได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพราะการทำงานที่เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของรัฐ และประโยชน์สาธารณะ แต่กลับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัวเสมอไป ทั้งนี้ รัฐไม่มีส่วนรับผิดชอบใด ๆ เลย เว้นแต่เป็นการรับผิดชอบไปก่อน แล้วไปไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในภายหลัง การนำเอาหลักการทางกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้กับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ขณะปฏิบัติหน้าที่ที่เกิดกับประชาชนนั้น ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิในกรณีเกิดการละเมิดในขณะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งที่อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของรัฐ และประโยชน์สาธารณะ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการสภานายความ และนายกพิเศษแห่งสภานายความซึ่งมีที่มาจากคัดเลือกตั้งของสมาชิกทนายความทั่วประเทศจึงถูกมองว่าเป็นองค์กรเอกชน แต่ในทางกลับกันเมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 พบว่า คณะกรรมการสภานายความ และนายกพิเศษแห่งสภานายความใช้อำนาจในทางปกครองตามกฎหมาย และเมื่อพิจารณาวิชาชีพอื่น ๆ เช่น แพทยสภา สภาเภสัชกรรม สภาการพยาบาล สภาวิศวกร สภาสถาปนิก สภาวิชาชีพบัญชี เป็นต้น ซึ่งได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ จึงถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่สภานายความยังไม่ได้มีการประกาศ อีกทั้ง ยังมีคำพิพากษาศาลปกครองที่ได้พิพากษาว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการสภานายความและนายกพิเศษแห่งสภานายความ เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจในทางปกครอง ในการออกใบอนุญาตว่าความสำหรับทนายความ ตลอดจนการเพิกถอนใบอนุญาตว่าความทนายความ

1.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสภานายความ และนายกพิเศษแห่งสภานายความ

ในปัจจุบันได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ไม่ให้ต้องรับผิดในกรณีที่การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนั้นเกิดละเมิดต่อประชาชน ตลอดจนมีการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐกระทำละเมิดขณะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย เพราะการทำงานของเจ้าหน้าที่บางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหาร เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ ยกเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้นกระทำโดยจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง รัฐสามารถไล่เบี้ยเอาค่ากับเจ้าหน้าที่นั้นได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐไม่ครอบคลุมไปถึงการทำหน้าที่ของคณะกรรมการสภาพนายความ และนายกพิเศษแห่งสภาพนายความเหมือนองค์กรวิชาชีพอื่นที่ถูกประกาศให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชกฤษฎีกาซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น ทำให้หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรทางปกครองไม่สามารถเข้าไปเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการละเมิดในขณะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการสภาพนายความ และนายกพิเศษแห่งสภาพนายความได้ ทั้งที่การทำหน้าที่ของคณะกรรมการสภาพนายความ และนายกพิเศษแห่งสภาพนายความนั้น เป็นการใช้อำนาจในทางปกครองตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 แทนรัฐ ส่งผลให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบในกรณีที่คณะกรรมการ และนายกพิเศษ ดังกล่าวกระทำละเมิดต่อผู้ประกอบวิชาชีพทนายความในการใช้อำนาจทางปกครองในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายไม่ได้รับการเยียวยาในการใช้อำนาจโดยมิชอบดังกล่าว หน่วยงานรัฐหรือองค์กรของรัฐเข้าเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบในการใช้อำนาจทางปกครองในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายได้ทันที

2. แนวคิด หลักการของความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีคณะกรรมการสภาพนายความและนายกพิเศษแห่งสภาพนายความ

2.1 หลักความรับผิดของรัฐ

ความรับผิดของรัฐ (Staat - shafttung) มีความหมายหลายอย่าง สำหรับความหมายอย่างแคบ ความรับผิดของรัฐ หมายถึง หน้าที่รับผิดชอบของรัฐสำหรับความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำอันเกิดจากการใช้อำนาจรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในความหมายนี้จำกัดเฉพาะความรับผิดอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจมหาชน และในส่วนของความหมายอย่างกว้าง ความรับผิดของรัฐ หมายถึง หน้าที่รับผิดชอบของรัฐสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของตน ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือการกระทำนั้นจะกระทำโดยใช้อำนาจมหาชนหรือกระทำในแดนของกฎหมายเอกชนก็ตาม ความรับผิดของรัฐใน

ความหมายนี้จึงครอบคลุมทั้งความรับผิดชอบที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ หรือการผิดสัญญา ไม่ว่าจะเป็นสัญญาทางแพ่ง สัญญาทางปกครอง หรือการเวนคืนทรัพย์สินของเอกชน

ลักษณะการกระทำที่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดในทางปกครองต้องเป็นข้อพิพาทจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเนื่องมาจากสาเหตุ ดังต่อไปนี้

- (1) การใช้อำนาจตามกฎหมาย
- (2) การออกกฎ ออกคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น
- (3) การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ
- (4) การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

ทั้งนี้ โดยผลของการกระทำละเมิดดังกล่าวทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น (รวมถึงหน่วยงานทางปกครอง) การกระทำละเมิดในทางปกครอง จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้เกิดความเสียหายขึ้น ความรับผิดชอบของการกระทำละเมิดในทางปกครอง อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

2.2 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพนั้น ปรากฏออกมาในลักษณะของการกำหนดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลผูกพันรัฐสภาโดยตรงในการออกกฎหมายว่าจะออกกฎหมายให้มาขัดกับเนื้อหาและสาระของสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ไม่ได้ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งก็คือ โดยบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญ และการรับรองโดยปริยายและถึงแม้รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้โดยตรงก็ตาม แต่การรับรองโดยปริยายก็เป็นส่วนหนึ่งที่จะนำไปสู่การมีบทบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้ องค์การของรัฐทุกองค์การต้องเคารพต่อหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยสามารถแบ่งการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพออกได้เป็น 3 ระดับ ดังนี้

(1) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่รัฐและองค์กรของรัฐไม่สามารถละเมิดสิทธิเสรีภาพเหล่านี้ได้เลย เสรีภาพดังกล่าว เช่น เสรีภาพในร่างกาย เสรีภาพในความเชื่อ และศาสนา ดังนั้น ถ้ามีกฎหมายที่ตราออกมาแล้วกระทบต่อเสรีภาพแบบเด็ดขาดดังกล่าว ก็ถือว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ

(2) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากการละเมิดของฝ่ายบริหาร เพราะฝ่ายบริหารมีอำนาจตามความเป็นจริง เช่น มีกำลังทหารและกำลังตำรวจอยู่ในอำนาจ ดังนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องกระทำโดยกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นเท่านั้น ด้วยเหตุที่ว่า การจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้นั้น ต้องเป็นกฎหมายที่ตราออกมาจากประชาชนหรือจากตัวแทน ของประชาชนในรัฐสภา ไม่ใช่ตราออกมาจากองค์กรอื่นที่ไม่ใช่ตัวแทนของประชาชน เช่น การกำหนดโทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา ถือว่าเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกายของ

ประชาชน แต่ก็สามารถทำได้เพราะเป็นกฎหมายที่ตราออกมาจากรัฐสภาหรือการเวนคืนที่ดินของประชาชนก็ถือว่าเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในกรรมสิทธิ์ของประชาชน แต่ก็ทำได้เพราะมีกฎหมายเวนคืนที่ดิน ซึ่งตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

(3) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในกรณีที่มีการละเมิด ต้องให้ประชาชนสามารถไปฟ้องร้องต่อศาลได้ เช่น ถ้ารัฐสภาออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพขัดกับรัฐธรรมนูญ ต้องมีองค์กรชี้ขาดให้กฎหมายนั้นใช้บังคับมิได้ ถ้าฝ่ายบริหารละเมิดเสรีภาพ ก็ต้องให้มืองค์กรชี้ขาดให้หยุดการกระทำและใช้ค่าเสียหายได้ นอกจากนี้ รัฐยังต้องมีภาระที่จะต้องดูแลกรณีเอกชนคนหนึ่งละเมิดสิทธิเสรีภาพเอกชนอีกคนหนึ่ง โดยกำหนดให้ศาลทำหน้าที่เยียวยาความเสียหายแก่ประชาชน และลงโทษผู้ที่กระทำการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

2.3 ระบบการเยียวยา

ระบบการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองหรือระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ในคำอธิบายกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองว่า การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้นเป็นการให้สิทธิแก่เอกชนที่จะขอให้มีการพิจารณาทบทวนได้ โดยอาจจะเป็นการทบทวนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือโดยผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้น และในการพิจารณาอุทธรณ์สามารถพิจารณาได้ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและความเหมาะสม แต่ถ้าเป็นการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการก็ต้องพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนั้นว่ากฎหมายให้ทบทวนได้เพียงใด

ระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายปกครองของประเทศไทยมีอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ ทั้งการอุทธรณ์แบบบังคับและการอุทธรณ์แบบไม่บังคับ ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้มี “การอุทธรณ์บังคับ” ไว้ตามมาตรา 44 ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสแก้ไขหรือเยียวยาปัญหาของตนเองและทำให้ข้อพิพาทที่จะไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองมีความชัดเจนยิ่งขึ้น

1) ระบบอุทธรณ์ปกติ

การจัดองค์กรทางปกครองส่วนใหญ่จะเป็นไปโดยมีสายการบังคับบัญชาและมีหัวหน้าองค์กรเป็นผู้รับผิดชอบดูแลทั่วไปทั้งองค์กร ผลจากการนี้ทำให้เกิดระบบอุทธรณ์ปกติขึ้น เพราะเจ้าหน้าที่ที่จะต้องดำเนินงานทางปกครองไปให้ถูกต้องตามกฎหมาย เรื่องใดหากผิดกฎหมาย เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้นเองหรือผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นก็จะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือให้เกิดผลดีแก่การงานที่ตนรับผิดชอบ ดังนั้น โดยระบบการปกครองเช่นนี้เอกชนคนใดไม่ว่าจะเกี่ยวข้องหรือไม่ก็อาจอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองได้ หรือจะอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามหน้าที่กระทำการในหน้าที่ให้ถูกต้อง สำหรับหลักเกณฑ์การพิจารณาถอนคำสั่งทางปกครอง เดิมไม่ว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม จะเป็นไปตามมาตรา 49 ถึงมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่ง

จะพิจารณาบททวนได้ทั้งในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง

การอุทธรณ์ปกตินี้ไม่มีกฎหมายใดกำหนดวิธีการไว้โดยเฉพาะ จึงอาจกระทำได้โดยไม่มีรูปแบบ จะกระทำด้วยวาจาหรือหนังสือก็ได้ และจะเขียนหนังสืออุทธรณ์เช่นใดก็ได้ การอุทธรณ์ปกตินี้เป็นระบบอุทธรณ์แบบไม่บังคับ คู่กรณีจะอุทธรณ์หรือไม่ก็ได้ และขณะเดียวกันจะอุทธรณ์เมื่อใดก็ได้ อย่างในประเทศที่ถือว่าไม่มีอายุความ เพราะการงานอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง เมื่อใดฝ่ายปกครองทราบว่าการที่เข้าไปไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามความรับผิดชอบในหน้าที่ (คำสั่งทางปกครองอาจชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่เหมาะสม) ก็สมควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ ในมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงกำหนดว่าเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเมื่อใดก็ได้ แม้จะพ้นกำหนดเวลาอุทธรณ์ (ไม่ว่าจะเป็นระบบบังคับหรือไม่บังคับ) หรือโต้แย้งในชั้นองค์การวินิจัยคดีปกครองมาแล้วก็ตาม โดยการจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือไม่ จะพึงเล็งในประโยชน์ส่วนรวม และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ

2) ระบบอุทธรณ์บังคับ

ระบบการอุทธรณ์บังคับจะกำหนดให้คู่กรณีต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อนโดยถือเป็นขั้นตอนตามกฎหมายขั้นตอนหนึ่งก่อนที่จะนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์การวินิจัยคดีปกครอง หากไม่ดำเนินการจะฟ้องคดีปกครองไม่ได้ การไม่อุทธรณ์ในระบบนี้จึงทำให้ขาดสิทธิที่จะดำเนินการต่อไปในชั้นการพิจารณาขององค์การวินิจัยคดีปกครอง

3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศและประเทศไทย

3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศ

3.1.1 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้กำหนดความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง หมายถึง หน้าที่รับผิดชอบที่รัฐหรือนิติบุคคลมหาชนอื่นใดต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของข้าราชการเจ้าหน้าที่ในสังกัดของตนที่กระทำโดยขัดต่อกฎหมายและการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ได้กระทำลงโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ บทบัญญัติแห่งกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เป็นฐานแห่งความรับผิดของรัฐหรือนิติบุคคลมหาชนอื่นในกรณีนี้ คือ บทบัญญัติมาตรา 839 ประมวลกฎหมายแพ่ง ประกอบกับบทบัญญัติมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญ (The Basic Law) บทบัญญัติทั้งสองมาตรานี้เป็นความพยายามประสานหลักความรับผิดทางละเมิดสองหลักการเข้าด้วยกัน หลักการประการแรก คือ หลักความรับผิดเป็นส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ ตามหลักการนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ปฏิบัติหน้าที่โดยก่อให้เกิด

ความเสียหายแก่บุคคลอื่นจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว กล่าวคือ จะต้องนำทรัพย์สินของตนชำระหนี้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น รัฐหรือนิติบุคคลมหาชนต้นสังกัดไม่ต้องเข้ามารับผิดชอบต่อส่วนหลักการอีก หลักการหนึ่ง คือ หลักความรับผิดชอบโดยตรงของรัฐ ตามหลักการนี้ในกรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ทำให้บุคคลอื่นเสียหาย รัฐจะเข้ามารับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นโดยตรง โดยถือว่าความเสียหายนั้นรัฐได้ก่อให้เกิดขึ้นเอง เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายต่อบุคคลที่ได้รับ ความเสียหายนั้น

บุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่อันอาจทำให้รัฐต้องเข้ามารับผิดชอบต่อหนี้ ไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการตามความหมายของกฎหมายเท่านั้น หากพิจารณาจากถ้อยคำในมาตรา 839 ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ซึ่งใช้คำว่า “Beamter” หมายถึง ข้าราชการพลเรือน แต่บทบัญญัติมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญ (The Basic Law) ใช้ถ้อยคำที่กว้างกว่า คือ ใช้คำว่า “Jemand” ซึ่งหมายถึง บุคคลใด ๆ ในกรณีเช่นนี้ต้องถือว่ารัฐธรรมนูญ (The Basic Law) ขยายความหมายของคำว่า “Beamter” ตามมาตรา 839 ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันให้กว้างออกไป ดังนั้น บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่รัฐนอกเหนือจากข้าราชการพลเรือนแล้ว ย่อมได้แก่บรรดาพนักงาน (Angestellte) และลูกจ้าง (Arbeiter) ของรัฐ บุคคลที่มีความสัมพันธ์ในการรับใช้รัฐในฐานะเป็นข้าราชการประจำ เช่น ข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ บุคคลที่มีความสัมพันธ์กับรัฐเพราะสวมตำแหน่งในทางมหาชนที่ไม่ได้มีฐานะเป็นข้าราชการประจำ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรี หรือข้าราชการเมืองอื่น เช่น สมาชิกสภาองค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น บุคคลที่มีตำแหน่งต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ย่อมเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในความหมายของมาตรา 839 ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ประกอบกับมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญ (The Basic Law)

นอกจากนี้ สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการละเมิดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำลงในแดนของกฎหมายมหาชนมีสิทธิเรียกร้องให้มีการเยียวยาความเสียหายตามหลักในประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน อย่างไรก็ตาม สิทธิเรียกร้องที่ผู้เสียหายมีต่อรัฐในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในทางมหาชน กับสิทธิเรียกร้องที่ผู้เสียหายมีอยู่ต่อบุคคลทั่วไปในกรณีที่บุคคลนั้นทำละเมิดในทางแพ่งแตกต่างกันออกไป โดยเหตุที่สิทธิเรียกร้องอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน้าที่นั้น หากพิจารณาจากรากฐานที่มาของสิทธิแล้วต้องถือว่าเป็นสิทธิเรียกร้องที่ผู้เสียหายมีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น รัฐเป็นเพียงแต่รับโอนหน้าที่ในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายแทนเจ้าหน้าที่ของตนเท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในระบบกฎหมายเยอรมันว่าสิทธิเรียกร้องในการเยียวยาความเสียหายที่ผู้เสียหายจะเรียกร้องให้รัฐปฏิบัตินั้นต้องเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะเอกชนสามารถปฏิบัติได้ ดังนั้น ผู้เสียหายจึงจะใช้สิทธิเรียกร้องให้รัฐเยียวยาความเสียหายให้แก่ตน โดยขอให้มีการกระทำการใด ๆ อันเป็นการลบล้างความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือขอให้รัฐดำเนินการให้ตนกลับสู่สถานะเดิมก่อนที่จะมีความเสียหายเกิดขึ้นไม่ได้ ผู้เสียหายได้แต่เรียกร้อง

เงินค่าสินไหมทดแทนจากรัฐได้เท่านั้น เพราะการชำระเงินค่าสินไหมทดแทนเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติได้ในฐานะบุคคลธรรมดา ซึ่งเป็นหลักที่ตรงกันข้ามกับหลักการในกฎหมายแพ่ง ลักษณะละเมิดอย่างสิ้นเชิงเพราะในกฎหมายแพ่งถือหลักที่ว่าความเสียหายโดยการกระทำการให้กลับคืนสู่สภาพหรือสถานะเดิมก่อนมีการละเมิดย่อมมาก่อนการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย

3.1.2 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง ในการดำเนินการบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองนั้น ไม่ว่าจะดำเนินการไปในสภาพใดก็ตาม ก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่เอกชนได้ และทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบเกิดขึ้น ปัญหาดังกล่าวก็คือ เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองนั้นจะสามารถเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหายได้หรือไม่ และภายใต้เงื่อนไขอย่างไร ความรับผิดชอบจะเกิดขึ้นได้โดยสภาพใด กล่าวคือ การปฏิบัติการของฝ่ายปกครองทุกอย่างจะเป็นเหตุให้เกิดความรับผิดชอบหรือไม่และการที่จะเกิดความรับผิดชอบนั้นจะต้องมีการกระทำผิดด้วยหรือไม่ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาว่าผู้ใดจะต้องรับผิดชอบ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ในทางปกครองผู้ใดจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบและชดใช้ค่าเสียหายด้วยทรัพย์สินส่วนตัวของตนเองหรือรัฐจะต้องรับผิดชอบโดยชดใช้ค่าเสียหายจากเงินของรัฐ ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบนี้เกิดขึ้นในกฎหมายปกครองได้เช่นเดียวกันกับที่เกิดในกฎหมายแพ่ง กฎหมายปกครองฝรั่งเศสได้ถือหลักกฎหมายมหาชนที่ขยายความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองออกไปอย่างกว้างขวาง เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประเทศผู้อยู่ใต้ปกครองตามแนวความคิดของรัฐเสรีนิยม (L'Etat liberal) โดยมีผู้พิพากษาศาลปกครองเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ประสานสิทธิและประโยชน์ที่ขัดแย้งกันระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนผู้อยู่ใต้ปกครอง ซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

ประการแรก กฎหมายปกครองของฝรั่งเศสยอมรับรู้ทั้งความรับผิดชอบส่วนตัวของข้าราชการและความรับผิดชอบของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ ภาระอาจเป็นความรับผิดชอบได้อย่างหนึ่งก็ได้

ประการที่สองก็คือ การฟ้องร้องให้รับผิดชอบตามกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส มีวิธีการที่ง่ายขึ้นเป็นลำดับตามวิวัฒนาการของทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองควบคู่กันไปกับทฤษฎีความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง ซึ่งต่างเน้นส่วนประกอบของแนวความคิดแบบเสรีนิยม และระบบนิติรัฐ

3.1.3 ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษได้วางหลักให้กษัตริย์หรือรัฐไม่ต้องรับผิดชอบตามหลัก The King can do no wrong และถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชอบส่วนตัวโดยตรงหากก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ใด ถึงแม้ว่าการทำงานที่ทํานั้นจะเป็นการปฏิบัติราชการตามหน้าที่ อย่างไรก็ตาม มีปรากฏในทางปฏิบัติบ่อยครั้งที่รัฐบาลจะจ่ายค่าเสียหายให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกฟ้องเนื่องจากรัฐไม่ยอมรับผิดชอบโดยตรงตั้งแต่เริ่มแรก ต่อมา จึงมีกฎหมาย Crown Proceedings Act 1947 ให้

อำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหายจากรัฐได้เหมือนรัฐมีฐานะอย่างเอกชนโดยฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรงหรือจะฟ้องตัว Attorney General ก็ได้ กรณีจึงเป็นหลักกฎหมายทำนองอย่างกรณีนายจ้างและลูกจ้างเอกชน ผู้เสียหายจึงยังอาจฟ้องต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อยู่เช่นเดิมและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบที่แท้จริงในที่สุด โดยรัฐเป็นเพียงผู้รับผิดชอบแทนไปก่อนเท่านั้นโดยอาจจะฟ้องไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ภายหลัง เจ้าหน้าที่ของรัฐจะอ้างว่าได้กระทำตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาไม่ได้ การคุ้มครองความรับผิดทางละเมิดจะมีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภทที่มีกฎหมายยกเว้นไว้โดยตรง เช่น ผู้ทำหน้าที่ตัดสินคดี เจ้าหน้าที่ในการสาธารณสุขหรือการไปรษณีย์ เป็นต้น

นอกจากนี้ มีการให้ความเห็นกันว่า โดยที่มีการใช้หลักกฎหมายเอกชนในเรื่องนี้ถ้ากรณีใดรัฐมีส่วนต้องรับผิดชอบเพราะความประมาทหรือความบกพร่องในการควบคุมดูแลของภาครัฐเอง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกฟ้องให้รับผิดชอบอาจฟ้องเรียกส่วนชดเชยของตนจากรัฐได้

3.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองและความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทย

ความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดทางละเมิดตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ ดังนี้

1) หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิด

2) ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

3) ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดหรือต้องร่วมรับผิด หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดหรือต้องร่วมรับผิด หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิด ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด

4) ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึง

ระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย และในกรณีที่มีการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

5) ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

6) ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายใน เก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย และให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อย แปดสิบวัน

4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรณีคณะกรรมการสภาพนายความและนายกพิเศษแห่งสภาพนายความ

4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดให้คณะกรรมการสภาพนายความและนายกพิเศษแห่งสภาพนายความมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

สำหรับการกำหนดเรื่องความรับผิดของรัฐ โดยให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนั้น เป็นการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจทางปกครองปฏิบัติหน้าที่ให้กับรัฐหรือหน่วยงานรัฐในทางที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนร่วมและประโยชน์สาธารณะซึ่งหน่วยงานรัฐต้องรับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่นั้นต้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ในทางกลับกันเจ้าหน้าที่เองต้องรับผิดชอบทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหาย หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดของแต่ละคนมิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูน

ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ และให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ และความรู้ความสามารถ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ให้ความหมายของเจ้าหน้าที่ หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด และหน่วยงานของรัฐ คือ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้น ซึ่งความหมายดังกล่าวไม่รวมถึงสภาวิชาชีพและไม่ครอบคลุมถึงการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในวิชาชีพต่าง ๆ ทั้งนี้ คณะกรรมการของสภาวิชาชีพต่าง ๆ นั้น ใช้อำนาจทางปกครองในการทำหน้าที่ตามกฎหมาย และเป็นองค์กรทางปกครองในรูปแบบของคณะกรรมการ ฉะนั้น การทำหน้าที่ของคณะกรรมการ สภานายความและนายกพิเศษแห่งสภานายความ จึงเป็นองค์กรทางปกครองที่กระทำการโดยใช้อำนาจทางปกครองแทนรัฐด้วย ทั้งนี้ ความหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ส่งผลให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการสภานายความและนายกพิเศษแห่งสภานายความตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 ไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่อย่างใด

อนึ่ง ส่วนใหญ่สภาวิชาชีพต่าง ๆ จะป้องกันปัญหาของการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในสภาวิชาชีพโดยการประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีองค์กรวิชาชีพหนึ่งที่ตั้งตามกฎหมายแต่ไม่ได้รับการคุ้มครองในกรณีที่คณะกรรมการกระทำละเมิด คือ สภานายความ เพราะมีการตีความว่าสภานายความนั้นเป็นเอกชนและไม่มีความเกี่ยวข้องกับรัฐ ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภานายความ และนายกพิเศษแห่งสภานายความ จะเห็นได้ว่า แม้สภานายความจะเป็นเอกชน แต่คณะกรรมการสภานายความ ถือเป็นองค์กรเอกชนที่ใช้อำนาจทางปกครองแทนรัฐในการจดทะเบียน และออกใบอนุญาตว่าความ ตลอดจนดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภานายความและตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 ซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์กรทางปกครองในรูปแบบของคณะกรรมการ แต่ปัจจุบันไม่สามารถบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กับสภานายความได้ ทั้งที่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดก็ตาม

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับสภาวิชาชีพอื่นแล้ว จะเห็นได้ว่า สภาวิชาชีพเหล่านั้นได้มีการประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เช่น แพทยสภา สภาวิศวกร สภาสถาปนิก สภาวิชาชีพบัญชี สภาเทคนิคการแพทย์ สภากายภาพบำบัด สภาการพยาบาล สภาเภสัชกรรม เหล่านี้ เป็นต้น ดังนั้น ผลของการประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ จึงทำให้สภาวิชาชีพข้างต้นดังกล่าวเป็นหน่วยงานของรัฐ และอยู่ภายใต้

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หากเกิดการกระทำละเมิด ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและยึดหลักประโยชน์มหาชนของคณะกรรมการสภาวิชาชีพนั้น โดยไม่ได้มีพฤติการณ์ที่จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง รัฐซึ่งถือเป็นผู้บังคับบัญชาจึงต้องรับผิดในการกระทำขององค์กรของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำละเมิดดังกล่าวด้วย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากสภาพนายความไม่ได้ประกาศในพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐเหมือนองค์กรวิชาชีพอื่น ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของ คณะกรรมการสภาพนายความ และนายกพิเศษแห่งสภาพนายความ กระทำการโดยไม่เต็มความรู้ ความสามารถ เพราะอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภาพนายความ และนายกพิเศษแห่งสภาพ นายความนั้นเป็นการใช้อำนาจทางปกครองในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งหน้าที่ดังกล่าว ต้องมีการกระทบกระเทือนต่อสิทธิของนายความทั้งประเทศอย่างแน่นอน ทั้งนี้ หากไม่มี กฎหมายในการรับรองการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในการทำงานของคณะกรรมการสภาพนายความ และนายกพิเศษแห่งสภาพนายความในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนั้น ก็จะทำให้การปฏิบัติ หน้าที่ไม่เต็มประสิทธิภาพ อีกทั้งยังกลัวว่าตนจะต้องรับผิดเป็นการเฉพาะในการปฏิบัติหน้าที่ตาม กฎหมาย และส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายไม่ตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของความรับ ผิดของรัฐ และการรับรองความเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ใช้อำนาจปกครองแทนรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมาย

4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของคณะกรรมการสภาพ นายความ และนายกพิเศษแห่งสภาพนายความ กรณีเกิดการละเมิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมาย

ในปัจจุบัน เหตุผลของการคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่นี้ เกิดจากในกระบวนการทำงาน ตามระบบราชการของไทยนั้น เจ้าหน้าที่ที่สุจริตและมีความขยันหมั่นเพียรก็ยังสามารถตัดสินใจผิด โดยสุจริตหรือประมาทเลินเล่อเพียงเล็กน้อย อาจก่อให้เกิดผลละเมิดและต้องรับผิดโดยหลีกเลี่ยง ไม่ได้และความรับผิดดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลเสียหายมากได้ง่ายตามขนาดการบริหารและความ รับผิดชอบของรัฐ นอกจากนั้น เงินเดือนที่เจ้าหน้าที่ได้รับอยู่ไม่อาจทำให้เป็นสัดส่วนกับความรับ ผิดได้เพราะการกำหนดเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นไปตามความเหมาะสม แต่การงาน ของรัฐมีขอบข่ายกว้างขวางและอาจก่อให้เกิดความเสียหายจำนวนสูงมากก็ได้ ซึ่งจะมีผลทำให้ เจ้าหน้าที่ตัดสินใจดำเนินงานต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ไต่ยาก และอาจมีแนวโน้มไปในทางที่ไม่ยอม ตัดสินใจหรือใช้เวลาสร้างแนวทางเอาตัวรอดเพื่อป้องกันความรับผิดชอบ อันจะทำให้การ ดำเนินงานต่าง ๆ ของราชการต้องล่าช้าออกไปและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการสภาพนายความ และนายกพิเศษแห่ง สภาพนายความ ซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกทนายความทั้งประเทศจึงถูกมองว่าเป็น องค์กรเอกชน แต่ในทางกลับกันเมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติทนายความ

พ.ศ. 2528 พบว่า คณะกรรมการสภาพนายความ และนายกพิเศษแห่งสภาพนายความใช้อำนาจในทางปกครองตามกฎหมาย และเมื่อพิจารณาสภาวิชาชีพอื่น ๆ เช่น แพทยสภา สภาเภสัชกรรม สภาการพยาบาล สภาวิศวกร สภาสถาปนิก สภาวิชาชีพบัญชี เป็นต้น ซึ่งได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ จึงถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่สภาพนายความยังไม่ได้มีการประกาศ อีกทั้งยังมีคำพิพากษาศาลปกครองที่ได้พิพากษาว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการสภาพนายความ และนายกพิเศษแห่งสภาพนายความ เป็นองค์กรใช้อำนาจในทางปกครอง ในการออกใบอนุญาตว่าความสำหรับทนายความ ตลอดจนการเพิกถอนใบอนุญาตว่าความทนายความ

อนึ่ง สภาพนายความไม่เข้าข่ายความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพราะไม่ได้ประกาศในพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐเหมือนสภาวิชาชีพอื่น ส่งผลให้การทำงานของคณะกรรมการสภาพนายความ และนายกพิเศษแห่งสภาพนายความไม่ได้รับการคุ้มครองตามหลักความรับผิดชอบของรัฐ ซึ่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภาพนายความเป็นการออกข้อบังคับสภาพนายความเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และข้อบังคับว่าด้วยการเป็นสมาชิกและการขาดจากสมาชิกของสภาพนายความ การเรียกเก็บและชำระค่าบำรุงและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ การแจ้งย้ายสำนักงานของทนายความ ตลอดจนเรื่องอื่น ๆ อันอยู่ในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ของสภาพนายความหรืออยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาพนายความตามกฎหมายอื่น รวมทั้งการแต่งตั้งการบังคับบัญชาการรักษาวินัย และการออกจากตำแหน่งของพนักงานสภาพนายความ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในทางปกครองที่ไปกระทบกระเทือนถึงสิทธิของทนายความทั่วประเทศ ซึ่งไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เหมือนสภาวิชาชีพอื่น ๆ

นอกจากนี้ จากการที่ไม่มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิของคณะกรรมการสภาพนายความ และนายกพิเศษแห่งสภาพนายความในการทำละเมิดขณะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสภาพนายความ และนายกพิเศษแห่งสภาพนายความไม่ตรงตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ซึ่งตั้งขึ้นเพื่อควบคุมและส่งเสริมการประกอบอาชีพทนายความ เนื่องจากในการปฏิบัติหน้าที่นั้นเป็นการใช้อำนาจทางปกครองแทนหน่วยงานของรัฐ แต่ไม่ถูกรับรองและคุ้มครองสิทธิตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทำให้ขาดความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสภาพนายความ และนายกพิเศษแห่งสภาพนายความเป็นการใช้อำนาจแทนฝ่ายปกครองที่กระทบต่อทนายความในการจดทะเบียนและออกใบอนุญาตสำหรับทนายความ และดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภาพนายความ หากไม่มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิดังกล่าวจะทำให้การทำงานของคณะกรรมการสภาพนายความ และนายกพิเศษแห่งสภาพนายความไม่เต็มประสิทธิภาพ เนื่องจากกลัวถูกดำเนินคดี นั้นเอง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการสภาพนายความ และนายกพิเศษแห่งสภา
ทนายความเป็นองค์กรเอกชนที่ใช้อำนาจทางปกครองแทนรัฐ หากไม่มีการคุ้มครองสิทธิและ
เสรีภาพในการใช้อำนาจทางปกครองปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายส่งผลต่อความเชื่อมั่นว่าหากเกิด
การละเมิดในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ตนจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย และทำให้คณะกรรมการ
สภาพนายความ และนายกพิเศษแห่งสภาทนายความดังกล่าวยอมไม่ปฏิบัติหน้าที่เต็มกำลัง
ความสามารถ เพราะเกรงว่าจะไม่ได้รับการคุ้มครองที่เพียงพอหากเกิดความเสียหายจากการทำ
หน้าที่ของตน หรือส่งผลทำให้หลีกเลี่ยงการทำหน้าที่เพราะเกรงว่าหากเกิดความเสียหายจากการ
ปฏิบัติหน้าที่นั้น จะทำให้ตนเองเดือดร้อนจากมูลหนี้ที่เกิดขึ้นจากการทำละเมิดของตน และที่
สำคัญที่สุดจากปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้น คือ เมื่อคณะกรรมการสภาพนายความ และนายก
พิเศษแห่งสภาทนายความไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ตามที่
กฎหมายกำหนด ทำให้ระบบการทำงานของสภาพนายความในประเทศไทย ยังคงไม่สามารถ
ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่ควบคุมมรรยาทของทนายความได้อย่างแท้จริง

4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่
ของคณะกรรมการสภาพนายความ และนายกพิเศษแห่งสภาทนายความ

สำหรับการเยียวยาผู้เสียหาย และผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจในทางปกครอง
ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของพนักงานในหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรทางปกครองที่ใช้
อำนาจแทนรัฐนั้น เป็นสิ่งที่รัฐและหน่วยงานของรัฐต้องมีมาตรการที่จะต้องเยียวยาต่อผู้ได้รับ
ผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำละเมิดต่อเอกชน โดยปัจจุบันสิทธิของ
ผู้เสียหายที่จะได้รับการเยียวยาจากเหตุละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนั้น
ผู้เสียหายไม่ต้องไปฟ้องคดีต่อศาลเพราะการนำคดีไปสู่ศาลนั้นเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชน
ที่ถูกกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ
เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่
ผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่ได้โดยตรง เพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐไม่
ครอบคลุมไปถึงการทำหน้าที่ของคณะกรรมการสภาพนายความ และนายกพิเศษแห่งสภา
ทนายความเหมือนองค์กรวิชาชีพอื่นที่ถูกประกาศให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชกฤษฎีกา
ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น ทำให้
หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรทางปกครองไม่สามารถเข้าไปเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการ
ละเมิดในขณะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการสภาพนายความ และนายกพิเศษแห่ง
สภาทนายความได้ ทั้งที่การทำหน้าที่ของคณะกรรมการสภาพนายความ และนายกพิเศษแห่งสภา
ทนายความนั้น เป็นการใช้อำนาจในทางปกครองตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528
แทนรัฐ ส่งผลให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบในกรณีที่คณะกรรมการ และนายกพิเศษแห่งสภาทนายความ
ดังกล่าวกระทำละเมิดต่อผู้ประกอบการวิชาชีพทนายความในการใช้อำนาจทางปกครองในการปฏิบัติ

หน้าที่ตามกฎหมายไม่ได้รับการเยียวยาในการใช้อำนาจโดยมิชอบดังกล่าว หน่วยงานรัฐหรือองค์กรของรัฐไม่อาจเข้าเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบในการใช้อำนาจทางปกครองในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายได้ทันที

นอกจากนี้ ผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสภาพนายความ และนายกพิเศษแห่งสภาพนายความ ได้รับการเยียวยาที่ล่าช้า เนื่องจากในการดำเนินคดีนั้น จะต้องใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางศาลยุติธรรมเท่านั้น โดยการฟ้องละเมิดทางแพ่งต่อคณะกรรมการสภาพนายความ นายกพิเศษแห่งสภาพนายความ และสภาพนายความ ร่วมกันรับผิดชอบในฐานะลูกหนี้ร่วมในผลแห่งการกระทำละเมิดดังกล่าว โดยหากพิจารณากระบวนการในการฟ้องร้องดำเนินคดีทางแพ่งที่ยาวนานซึ่งกว่าจะมีคำพิพากษาและการบังคับตามคำพิพากษา จนกว่าจะได้รับการเยียวยานั้นเป็นเวลานาน ในทางกลับกันหากเป็นการเยียวยาตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประชาชนสามารถยื่นคำร้องต่อรัฐ และหน่วยงานของรัฐที่เกิดการละเมิด และหน่วยงานของรัฐสามารถเข้ามาเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบได้ตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายในการคุ้มครองพนักงานขององค์กรทางปกครองที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า นิยามความหมายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ครอบคลุมไปถึงสภาพนายความ และสภาพนายความยังไม่ได้ประกาศในพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เหมือนองค์กรวิชาชีพอื่น ๆ ทำให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถที่จะเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำละเมิดดังกล่าวได้ ส่งผลต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบได้รับการเยียวยาที่ล่าช้า เพราะต้องไปดำเนินคดีและบังคับในทางแพ่งและทางศาลปกครองได้ ซึ่งไม่ตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของการบังคับใช้กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และเยียวยาประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ และทำให้คณะกรรมการสภาพนายความ และนายกพิเศษแห่งสภาพนายความ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ปฏิบัติไม่เต็มความสามารถ เพราะกลัวโดนฟ้องและถูกบังคับคดีจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายให้หน่วยงานของรัฐ

5. ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ศึกษากรณีคณะกรรมการสภาพนายความ และนายกพิเศษแห่งสภาพนายความนั้น ผู้วิจัยขอเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐในราชกิจจานุเบกษา ดังนี้

“พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 27) พ.ศ. 2559 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (3) ของมาตรา
3/1 แห่ง พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2548

(3) สภาวิชาชีพ”

บรรณานุกรม

ขวัญชัย สันตสว่าง. (2542). *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัย
รามคำแหง.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสถานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีระรัชการ
พิมพ์.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2550). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*.
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ฐิติพร ลิ้มแหลมทอง และขวัญชัย สันตสว่าง. (ม.ป.ป.). *กระบวนวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง 1*.
กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.

เพ็ญศรี วงศ์เสรี. (2552). *ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน (Staatshaftungsrecht).*
ในรวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1 : กฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาล
ปกครอง.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2547). *ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน (รายงานผลการวิจัย)*.
กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมาย
เยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ*. กรุงเทพฯ: