

องค์กรวิชาชีพกับการเป็นหน่วยงานของรัฐ
ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
Professional organization as state agencies
under the Act on Liability for Wrongful Act of Official B.E 2539

พรชนก ชัยสิทธิ์

Bhornchanok Chaiyasit

นักศึกษาปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สาขากฎหมายมหาชน

Graduate Student of Master of Laws Program in public law,

Faculty of Law, Thammasat University

E-mail¹ : bhornchanok17@gmail.com

Date Received : 10 March 2025

Date Revised : 19 May 2025

Date Accepted : 5 June 2025

Date Published online : 26 September 2025

บทคัดย่อ

กฎหมายที่เป็นหัวใจสำคัญในเรื่องความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่มุ่งใช้กับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เท่านั้น แต่กฎหมายก็ยังเปิดช่องให้การเป็นหน่วยงานของรัฐอาจหมายรวมถึงหน่วยงานที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานตามกฎหมายฉบับนี้ที่ผ่านมาได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานหลายหน่วยให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 รวมถึงองค์กรวิชาชีพบางองค์กรด้วย เช่น แพทยสภา ทันตแพทยสภา สภาการพยาบาล สภาวิศวกร สภากายภาพบำบัด โดยกฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน โดยให้เจ้าหน้าที่รับผิดทางละเมิดเฉพาะเมื่อมีการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และแยกความรับผิดของแต่ละคนเพื่อความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่

¹ ผู้ประพันธ์บรรณกิจ (corresponding author)

สำหรับองค์กรวิชาชีพในระบบกฎหมายไทยจัดตั้งโดยกฎหมายและเป็นนิติบุคคล แม้จะเป็นองค์กรที่รัฐมอบอำนาจทางปกครองให้บางประการ แต่การนำองค์กรวิชาชีพมาอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดปัญหาว่าตรงตามเจตนารมณ์และสอดคล้องกับระบบกฎหมายหรือไม่ เพราะเมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์และบทบัญญัติของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว ย่อมหมายถึงหน่วยงานของรัฐโดยแท้เท่านั้น แต่องค์กรวิชาชีพนั้นมีสถานะทางกฎหมายที่แตกต่างออกไปจากหน่วยงานของรัฐโดยทั่วไป โดยเป็นเพียงหน่วยงานเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการทางปกครองบางภารกิจเท่านั้น ในบทความนี้ผู้เขียนมุ่งชี้ให้เห็นถึงปัญหาของการกำหนดให้องค์กรวิชาชีพเป็นหน่วยงานของรัฐภายใต้กฎหมายฉบับนี้ โดยพิจารณาจากเหตุผล ความจำเป็น และความเหมาะสม รวมถึงขอบเขตของการได้รับผลทางกฎหมายจากการเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่น โดยมีข้อเสนอแก้ไขกฎหมายในการจำแนกความเป็นหน่วยงานของรัฐกับองค์กรวิชาชีพออกให้ชัดเจนเพื่อให้ตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมายและสอดคล้องกับสถานะทางกฎหมายขององค์กรวิชาชีพ รวมทั้งเพื่อให้ผู้ประกอบการวิชาชีพและประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอย่างเหมาะสมภายใต้หลักนิติธรรมที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้

คำสำคัญ : องค์กรวิชาชีพ, หน่วยงานของรัฐ, การมอบให้เอกชนดำเนินการทางปกครอง, ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

Abstract

A core piece of legislation concerning the liability for wrongful acts committed by state agencies and officials is the Act on Liability for Wrongful Acts of Officials, B.E. 2539, which is intended to apply exclusively to state agencies and their officials. However, the Act allows for the designation of additional entities as state agencies through a Royal Decree. Over time, several such decrees have been issued, extending the definition of a “state agency” under the Act to include various professional organizations, such as the Medical Council, the Dental Council, the Nursing and Midwifery Council, the Council of Engineers, and the Physical Therapy Council. The legislative intent behind the Act is to impose liability on individual officials only when wrongful acts are committed with intent or gross negligence, and to ensure that liability is assigned fairly and individually, thereby protecting public officials from undue personal liability.

In the Thai legal system, professional organizations are established by statute and possess legal personality. Although classified as private entities, they are vested with certain administrative powers. The inclusion of professional organizations under the scope of the Act on Liability for Wrongful Acts of Officials, B.E. 2539 raises critical questions regarding the legislative

intent and the coherence of such inclusion with the overall legal framework. A close examination of the Act's purpose and provisions suggests that it was originally designed to apply strictly to bona fide state agencies. Professional organizations, however, have a distinct legal status, differing fundamentally from that of conventional state agencies, as they are private bodies entrusted with specific administrative functions. This article aims to highlight the legal and conceptual challenges that arise from classifying professional organizations as state agencies under the Act. The analysis focuses on the rationale, necessity, and appropriateness of such classification, as well as the legal consequences that follow. It also compares the scope of legal liability imposed on professional organizations with that of other designated state agencies. The article concludes by proposing legal reforms to clearly distinguish between state agencies and professional organizations, ensuring alignment with the Act's legislative intent and the actual legal status of professional organizations. Such reforms are essential to guarantee that both professionals and the general public are appropriately protected under the rule of law, as enshrined in the Constitution.

Keywords: Professional organization, Government agency, Delegation of administrative functions to private entities, Tortious liability of public official

บทนำ

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่มีหลักการสำคัญในการให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมีฐานคิดว่า เมื่อรัฐต้องการให้เจ้าหน้าที่ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีขั้นตอนรวดเร็ว หากเจ้าหน้าที่กระทำโดยสุจริตและมีข้อผิดพลาด เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ไม่ต้องรับผิด แต่จะรับผิดต่อเมื่อเจ้าหน้าที่จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น สำหรับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดกับบุคคลภายนอก รัฐจะต้องเป็นผู้ชดเชยค่าเสียหายให้กับบุคคลภายนอก ซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัวหรือจงใจให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดของเจ้าหน้าที่แต่ละคนโดยมิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ ส่วนในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดนอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นการกระทำโดยส่วนตัวเจ้าหน้าที่ก็ต้องรับผิดเต็มจำนวนในความเสียหายนั้น โดยกฎหมายฉบับนี้มุ่งประสงค์ใช้กับหน่วยงานของรัฐเป็นสำคัญเห็นได้จากการนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ในบทนิยามตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่ให้ความหมายว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา นอกจากนี้ ยังได้เปิดช่องไว้ด้วยว่าให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มี

พระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หลายหน่วยงานด้วยกัน โดยกำหนดให้รวมถึงองค์กรวิชาชีพบางองค์กรด้วย

สำหรับองค์กรวิชาชีพในประเทศไทยจัดตั้งขึ้นในหลายรูปแบบ แต่โดยส่วนมากจะเป็นในรูปแบบขององค์กรวิชาชีพที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติกำหนดให้มีสภาวิชาชีพที่เป็นนิติบุคคลและมีคณะกรรมการวิชาชีพมีหน้าที่และอำนาจในการควบคุมดูแลการประกอบวิชาชีพ การรักษามาตรฐานการประกอบวิชาชีพ และการควบคุมดูแลรรยาบรรณในการประกอบวิชาชีพ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ แต่ด้วยเหตุที่ยังมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายขององค์กรวิชาชีพว่าการเป็นนิติบุคคลขององค์กรวิชาชีพนั้นส่งผลต่อการที่จะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือไม่ แม้จะมีแนวโน้มของการให้ความหมายว่าเป็นองค์กรหรือนิติบุคคลเอกชนที่ได้รับมอบอำนาจให้ใช้อำนาจทางปกครอง แต่โดยเนื้อแท้ก็ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐโดยสภาพ จึงมีปัญหาคือจะต้องพิจารณาว่าเหตุใดจึงมีการกำหนดให้องค์กรวิชาชีพบางองค์กรมาอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ และการกำหนดเช่นนี้จะส่งผลอย่างไรต่อองค์กรวิชาชีพและบุคลากรในองค์กรวิชาชีพ รวมถึงความถูกต้องเหมาะสมในระบบกฎหมายในการกำหนดให้องค์กรวิชาชีพอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่เมื่อเทียบกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ

การใช้อำนาจขององค์กรวิชาชีพนั้นอาจเกิดได้หลายลักษณะไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ เช่น ข้อบังคับขององค์กรวิชาชีพ การออกคำสั่ง เช่น การอนุมัติ อนุญาต ให้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ การออกคำสั่งลงโทษผู้ประกอบวิชาชีพที่กระทำความผิดจรรยาบรรณของการประกอบวิชาชีพ การกระทำอื่นใด เช่น การสรรหาและคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิสำหรับตำแหน่งกรรมการวิชาชีพที่ว่างลง หรือการทำสัญญาต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการจ้างบุคลากร การจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ สิ่งที่ยังคงเกิดปัญหาอยู่ในปัจจุบัน คือ ความรับผิดชอบและการให้ความคุ้มครองกับองค์กรวิชาชีพ เนื่องจากสถานะขององค์กรวิชาชีพนั้น อาจกล่าวได้ว่าโดยหลักแล้วองค์กรวิชาชีพเป็นองค์กรเอกชนที่รัฐอนุญาตให้จัดตั้งขึ้นและรัฐได้มอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองเพื่อการควบคุมดูแลการประกอบวิชาชีพ โดยสภาพแล้วองค์กรวิชาชีพจึงไม่ใช่หน่วยงานของรัฐเว้นแต่เป็นองค์กรวิชาชีพที่รัฐจัดตั้งขึ้นเองโดยแท้เท่านั้นที่จัดเป็นหน่วยงานของรัฐตามความหมายของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อย่างไรก็ตาม ได้มีการนำองค์กรวิชาชีพบางองค์กรมากำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดหน่วยงานของรัฐภายใต้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ทั้ง ๆ ที่กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่มุ่งหมายที่จะใช้กับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น แม้จะมีการเปิดช่องให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานให้อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ได้ก็ตาม แต่การนำองค์กรวิชาชีพซึ่งเป็นเพียงองค์กรเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองมากำหนดไว้จึงอาจจะไม่เหมาะสมและถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์และสอดคล้องกับระบบกฎหมายที่เป็นอยู่ บทความฉบับนี้ ผู้เขียนจึงพยายามหาแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ โดยวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นรวมถึงการมีบทสรุปและข้อเสนอแนะต่อเรื่องดังกล่าว

1. หน่วยงานของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีเหตุผลอันเป็นเจตนารมณ์ในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดของแต่ละคนมิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ (พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539) อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น ไม่ได้ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐทุกประเภท แต่จะใช้บังคับกับหน่วยงานที่กำหนดไว้ในนิยามความหมายของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” เท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง หน่วยงานของรัฐที่จะตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะต้องเป็นหน่วยงานที่กำหนดไว้ในความหมายของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยแบ่งออกได้เป็นสองประเภท คือ หน่วยงานของรัฐตามบทนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และหน่วยงานของรัฐตามที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานให้เป็นหน่วยงานภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่สำคัญ ดังนี้

1.1 ข้อความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีเหตุผลอันเป็นเจตนารมณ์ที่เป็นเบื้องหลังในการประกาศใช้บังคับ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ที่เป็นการเฉพาะตัว การปล่อยให้เกิดความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดในการกระทำต่าง ๆ เป็นการเฉพาะตัว และเมื่อการที่เจ้าหน้าที่ทำไปตามหน้าที่ทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก เจ้าหน้าที่จะถูกฟ้องไล่เบี้ยเต็มจำนวน ทั้ง ๆ ที่ ในบางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือผิดพลาดเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่

นอกจากนี้ การนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับทำให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดโดยไม่ได้พิจารณาถึงความเป็นธรรมของแต่ละบุคคล ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและบั่นทอนขวัญกำลังใจของเจ้าหน้าที่ จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการปฏิบัติงานเนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจเท่าที่ควร เพราะเกรงกลัวความรับผิดชอบที่จะเกิดขึ้นกับตนเอง และอาจส่งผลต่อการให้คุณให้โทษแก่เจ้าหน้าที่ด้วย ซึ่งในเรื่องการบริหารงานบุคคลนั้นยังมีเรื่องวินัยที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำการโดยไม่รอบคอบหรือกระทำการโดยผิดพลาด โดยหากว่าเจ้าหน้าที่ยังต้องมารับผิดในผลแห่งละเมิด

อันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่อีก จึงอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่อย่างรุนแรง ส่งผลต่อขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ด้วยเหตุนี้ จึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งสัดส่วนความรับผิดชอบของแต่ละบุคคลให้ชัดเจนโดยไม่นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ (พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539) เมื่อพิจารณาจากหลักการและเหตุผลรวมถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 สามารถสรุปสาระสำคัญของกฎหมายได้ดังนี้ (ฤทัย หงส์ศิริ, 2543, น. 36-64)

(1) พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้วางหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เท่านั้น แต่ยังกำหนดหลักเกณฑ์ด้วยว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิด หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย

(2) พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้ยกเลิกหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทั้งหมด แต่เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นข้อยกเว้นของหลักทั่วไปในเรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น การไม่นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ เรื่องใดที่พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดไว้ก็ยังคงต้องใช้หลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น การวินิจฉัยองค์ประกอบเรื่องละเมิดก็จะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(3) พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่บังคับในเรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติเอาไว้แล้วโดยเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติล้มละลายพุทธศักราช 2483 มาตรา 147 บัญญัติให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์รับผิดชอบเป็นการส่วนตัวเฉพาะในกรณีที่ได้กระทำโดยเจตนาร้ายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นต้น

(4) พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้ใช้บังคับกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมด แต่ใช้บังคับกับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภทเท่านั้น และใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เฉพาะแต่ในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น

ดังนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำหรือไม่ และจะต้องรับผิดอย่างน้อยเพียงใด ตลอดจนวิธีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ซึ่งหากการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นไม่เป็นละเมิดตามกฎหมายแล้ว กรณีก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาความรับผิดหรือบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2565)

1.2 ความหมายของหน่วยงานของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. 2539 ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ไว้ในมาตรา 4 ดังนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็น หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

เมื่อพิจารณาจากบทนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้เน้นถึงการทำงานแทนรัฐ ในลักษณะของหน่วยงานภาครัฐโดยตรง เพราะฉะนั้น ในบทนิยามของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” จะหมายถึง

(1) ราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมี ฐานะเป็นกรม

(2) ราชการส่วนภูมิภาค อันได้แก่ จังหวัด อำเภอ

(3) ราชการส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

(4) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา โดยจะไม่คลุมถึงรัฐวิสาหกิจ ที่ไม่เป็นนิติบุคคล เช่น โรงพิมพ์ตำรวจแห่งชาติ (โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2567) และ รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพราะอยู่ในบังคับของกฎหมายเอกชน เช่น บริษัท บางจาก ปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ความรับผิดทางละเมิดของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวจึงสมควรอยู่ในบังคับของ กฎหมายเอกชน

(5) หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้

พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2540 ได้แบ่งประเภทหน่วยงานที่ถูกกำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง หน่วยงานที่จะต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตาม พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และหากจะกำหนดหน่วยงานเพิ่มเติมจะต้อง ตราพระราชกฤษฎีกาเป็นครั้ง ๆ ไปเพื่อกำหนดหน่วยงาน เช่น สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข สถาบัน - พระปกเกล้า (พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543) ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 71 หน่วยงาน

ประเภทที่สอง กำหนดเป็นประเภทของหน่วยงานว่าเมื่อเป็นหน่วยงานตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติ ของพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยทันที (พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 31) พ.ศ. 2564) ซึ่งประกอบไปด้วย

- 1) องค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน
- 2) มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการแต่อยู่ในกำกับของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ
- 3) หน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะที่เป็นองค์การมหาชนตามมติคณะรัฐมนตรีตามข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน

2. สาระและความสำคัญขององค์การวิชาชีพ

เสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลเป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รับรองและให้ความคุ้มครองไว้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะต้องเป็นไปโดยบทบัญญัติของกฎหมายตามเงื่อนไขเฉพาะที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น ดังปรากฏในมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติว่า

“มาตรา 40 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ”

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพื่งเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือกีดก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา”

การเกิดขึ้นขององค์การวิชาชีพมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดระเบียบในการประกอบวิชาชีพให้มีมาตรฐานและเป็นการปกป้องคุ้มครองประชาชนที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครองจากการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลที่ไม่มีความรู้ซึ่งจะส่งผลเสียหายแก่ประชาชนได้ รัฐจึงได้มอบหมายภารกิจดังกล่าวนี้ให้กับองค์กรวิชาชีพที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติอันเป็นเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้ โดยมีข้อพิจารณาที่สำคัญ ดังนี้

2.1 ความหมายและลักษณะที่สำคัญขององค์การวิชาชีพ

การที่จะเข้าใจข้อความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับองค์การวิชาชีพนั้น จะต้องพิจารณาถึงความหมายและลักษณะขององค์การวิชาชีพ ดังต่อไปนี้

2.1.1 ความหมายขององค์การวิชาชีพ

คำว่า “วิชาชีพ” อาจให้ความหมายได้ว่า หมายถึง อาชีพ โดยเฉพาะอาชีพที่ต้องมีการศึกษาขั้นสูงและการฝึกอบรมเป็นพิเศษ เช่น กฎหมาย สถาปัตย์ วิศวะ แพทย์ การศาสนา หรือหมายถึงความถึงกลุ่มบุคคลที่ประกอบวิชาชีพใดโดยเฉพาะก็ได้ (จิตติ ดิงศรัทย์, 2563, น. 33-36) ด้วยเหตุนี้ “องค์การวิชาชีพ” จึงหมายถึง

องค์กรหรือสถาบันที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นตัวแทนของบุคคลในวิชาชีพเฉพาะ เช่น แพทย์ วิศวกร หรือทนายความ มีหน้าที่หลักในการกำหนดมาตรฐานวิชาชีพ กำกับดูแลจริยธรรม และพัฒนาความรู้ความสามารถของสมาชิกในวิชาชีพนั้น ๆ นอกจากนี้ยังเป็นตัวแทนในการปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของสมาชิก ตลอดจนการพัฒนาความน่าเชื่อถือในวิชาชีพและการสร้างความเชื่อมั่นต่อสังคม (อภิวัฒน์ สราญสุข, 2563, น. 16) กล่าวอีกนัยหนึ่ง “องค์กรวิชาชีพ” เป็นกลุ่มบุคคลที่ประกอบอาชีพซึ่งต้องการความรู้และทักษะเฉพาะทาง มีการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณและแนวทางปฏิบัติเพื่อรักษาคุณภาพของงานและสร้างความเชื่อมั่นแก่สังคม องค์กรวิชาชีพมักมีหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานและพัฒนาศักยภาพของสมาชิกในด้านวิชาชีพ รวมถึงมีบทบาทในการปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของสมาชิกที่อยู่ภายใต้สังกัดขององค์กรนั้น ๆ

2.1.2 ลักษณะขององค์กรวิชาชีพ

องค์กรวิชาชีพมีบทบาทสำคัญในการจัดระเบียบและส่งเสริมมาตรฐานของวิชาชีพ เพื่อเสริมสร้างความมั่นใจว่าผู้ประกอบการวิชาชีพในสาขานั้น ๆ มีคุณสมบัติและปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนด โดยลักษณะขององค์กรวิชาชีพจะประกอบไปด้วยลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

1) การเป็นหน่วยหรือสถาบัน

ลักษณะเด่นของวิชาชีพนั้นประกอบไปด้วย 3 ประการที่สำคัญ ได้แก่ 1) มีลักษณะเป็นองค์กร 2) มีการศึกษาอบรมในวิชาการ และ 3) มีเจตนารมณ์เฉพาะ (จิตติ ตังศภักดิ์, 2563, น. 37-41) โดยการมีลักษณะเป็นองค์กร นั้น หมายถึง สภาพของวิชาชีพที่มีลักษณะผูกขาดซึ่งทำได้แต่เฉพาะผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในด้านนั้น ๆ การผูกขาดถ้าไม่มีการควบคุมย่อมนำไปสู่การหาประโยชน์เกินขอบเขตเป็นธรรมดา การควบคุมการประกอบวิชาชีพจึงจำเป็นต้องมีเพื่อมิให้มีการเอาเปรียบหรือบีบบังคับจนเกินขอบเขตและป้องกันมิให้มีความประพฤติอันไม่ชอบไม่ควร การควบคุมนี้ทำได้โดยให้มีการเฝ้าระวังหรือมีองค์กรที่ได้รับมอบหมายในเรื่องนี้ องค์กรที่ก่อตั้งขึ้นจะทำหน้าที่ทั้งในการควบคุมและการคุ้มครองส่งเสริมวิชาชีพนั้น ซึ่งองค์กรจะประกอบด้วยบุคคลในวิชาชีพนั้นรวมกันเข้าเป็นกลุ่มเพื่อควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพด้วยกันเอง เนื่องจากเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจและสามารถคุ้มครองประโยชน์ของผู้ประกอบวิชาชีพที่อาจกระทบต่อประชาชนได้ดีกว่าบุคคลอื่น การรวมกลุ่มจึงต้องมีแบบฉบับและหลักธรรมสำหรับองค์กรที่ต้องรักษาและปฏิบัติร่วมกัน (นิรมัย พิศแข มั่นจิตร, 2562, น. 7-9) การเป็นหน่วยหรือสถาบันจึงเป็นสาระสำคัญของเกิดขึ้นของ “องค์กรวิชาชีพ”

การเป็นหน่วยหรือสถาบันขององค์กรวิชาชีพนี้ ทำให้เกิดกระบวนการเพื่อสอดส่องพิทักษ์รักษาขนบธรรมเนียม เกียรติยศ และศักดิ์ศรีของวิชาชีพ รวมทั้งจัดทำแบบแผนจริยธรรม พัฒนาขนบธรรมเนียม และกำหนดมาตรฐานความประพฤติสำหรับวิชาชีพของตน (ปรีดี เกษมทรัพย์, 2567, น. 122)

2) การมีหน้าที่และอำนาจในการควบคุมการประกอบวิชาชีพ

องค์กรวิชาชีพมีบทบาทสำคัญต่อการจัดระเบียบและการยกระดับมาตรฐานในการประกอบวิชาชีพ การดำเนินการขององค์กรวิชาชีพที่จะบรรลุผลได้นั้น จำเป็นต้องมีหรือใช้อำนาจรัฐในการควบคุมดูแลการประกอบวิชาชีพ จึงเป็นเหตุที่รัฐมอบอำนาจให้องค์กรวิชาชีพดำเนินการผ่านกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรวิชาชีพในระดับพระราชบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 พระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2527 และด้วยเหตุที่มีพันธกิจสำคัญในหน้าที่นี้้องค์กรวิชาชีพจึงมีหน้าที่และอำนาจในการควบคุมการประกอบวิชาชีพที่สำคัญ ดังนี้ (อุดม รัฐอมฤต, 2545, น. 8-9)

(1) วางหลักปฏิบัติบางประการในการประกอบวิชาชีพ หน้าที่และอำนาจขององค์กรวิชาชีพในด้านนี้ คือ อำนาจในการวางข้อบังคับทั่วไป เห็นได้จากการออกข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรวิชาชีพ เช่น ข้อบังคับว่าด้วยการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ ข้อบังคับว่าด้วยข้อจำกัดและเงื่อนไขในการประกอบวิชาชีพ ข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณในการประกอบวิชาชีพ

(2) ควบคุมการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพจากการยื่นคำขอมีชื่อเป็นสมาชิกในทะเบียนขององค์กรวิชาชีพ ลักษณะเช่นนี้เป็นอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น การอนุมัติคำขอขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ

(3) พิจารณาลงโทษทางวินัยหรือจรรยาบรรณ เป็นอำนาจในการควบคุมและลงโทษเมื่อผู้ประกอบวิชาชีพกระทำผิดข้อปฏิบัติทางวิชาชีพ อำนาจในลักษณะเช่นนี้ เป็นการใช้อำนาจทางปกครองประการหนึ่งที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพ เช่น การพักใช้ใบอนุญาตหรือการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

3) การไม่มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐ

โดยที่สาระสำคัญขององค์กรวิชาชีพเป็นการรวมกลุ่มของบุคคลที่เป็นผู้ประกอบวิชาชีพเพื่อจัดระเบียบ การพัฒนา และยกระดับมาตรฐานการประกอบวิชาชีพเพื่อให้ผู้ที่ได้รับผลจากการประกอบวิชาชีพได้รับการประกอบวิชาชีพจากผู้ประกอบวิชาชีพที่มีมาตรฐานสากล อันเป็นไปตามเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลซึ่งรัฐไม่อาจจะมาหวงกั้นหรือกำหนดให้เป็นภารกิจของรัฐได้โดยตรง จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้้องค์กรวิชาชีพไม่มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งการควบคุมและกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพเป็นเรื่องสำคัญ ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงมอบอำนาจในการควบคุมการประกอบวิชาชีพให้กับองค์กรวิชาชีพผ่านกฎหมายจัดตั้งเพื่อให้สามารถทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพให้ถูกต้องตามจรรยาบรรณของการประกอบวิชาชีพ ดังนั้น องค์กรวิชาชีพโดยสภาพจึงไม่เป็นหน่วยงานของรัฐเพียงแต่ใช้อำนาจรัฐที่ได้รับมอบมาดำเนินการตามวัตถุประสงค์ขององค์กรวิชาชีพเท่านั้น ปรากฏตามหนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/20036 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2552 เรื่อง แจ้งมติคณะรัฐมนตรีการปรับปรุงหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2552) และสอดคล้องกับแนวความเห็นทฤษฎีการที่วินิจฉัยว่าองค์กรวิชาชีพไม่เป็นหน่วยงานของรัฐ กล่าวคือ ไม่ใช่เป็นกระทรวง ทบวง

กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2552) รวมถึงแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่วินิจฉัยว่าองค์กรวิชาชีพ (สหภาพนายความ) เป็นองค์กรเอกชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติวิชาชีพได้รับมอบหมายให้อำนาจทางปกครองเพื่อควบคุมการประกอบวิชาชีพนายความตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้มีสถานะเป็นหน่วยงานอื่นใดของรัฐซึ่งอยู่ในนิยามความหมายของส่วนราชการตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 167/2559)

เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ในทางทฤษฎี แนวความเห็นและคำวินิจฉัยขององค์กรต่าง ๆ ประกอบกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ ผู้เขียนเห็นว่า สถานะทางกฎหมายขององค์กรวิชาชีพนั้น ควรถูกจัดให้เป็นองค์กรเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้อำนาจทางปกครองเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะในการควบคุมและกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพ ไม่ใช่เป็นนิติบุคคลมหาชนหรือหน่วยงานของรัฐ และการใช้อำนาจขององค์กรวิชาชีพจะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่เรียกว่าเป็นอำนาจทางปกครองเฉพาะแต่กับสมาชิกและผู้ประกอบวิชาชีพในองค์กรวิชาชีพนั้น ๆ เท่านั้น ไม่อาจมีและใช้อำนาจเหนือบุคคลทั่วไปเหมือนกับหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น ๆ ซึ่งเป็นคุณลักษณะสำคัญของการเป็นนิติบุคคลมหาชนที่เป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐการปรับใช้กฎหมายกับองค์กรวิชาชีพและผู้ประกอบวิชาชีพในแดนของกฎหมายมหาชนจะถูกจำกัดเฉพาะแต่ในความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรวิชาชีพกับผู้ประกอบวิชาชีพเท่านั้น

เมื่อองค์กรวิชาชีพไม่ใช่หน่วยงานของรัฐย่อมส่งผลต่อสถานะของบุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์กรวิชาชีพซึ่งไม่ได้มีสถานะเป็นข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ คงเป็นแต่เพียงลูกจ้างหรือพนักงานตามสัญญาจ้างแรงงาน และยังส่งผลต่อสถานะของทรัพย์สินว่าไม่ใช่ทรัพย์สินของรัฐแต่เป็นขององค์กรวิชาชีพตามหลักกรรมสิทธิ์ (ภาคเดช คมสัน, 2560, น. 75 – 95) ส่วนเงินหรืองบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการขององค์กรวิชาชีพไม่ใช่งบประมาณแผ่นดิน ผลผลิตจากการใช้อำนาจขององค์กรวิชาชีพนั้น เป็นผลจากการใช้อำนาจตามกฎหมายจัดตั้งซึ่งเป็นอำนาจที่รัฐมอบหมายให้กับองค์กรวิชาชีพ เช่น การออกข้อบังคับซึ่งมีลักษณะเป็นกฎ หรือการใช้อำนาจออกคำสั่งต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อมีกรณีพิพาทเกี่ยวกับการออกกฎ หรือคำสั่งดังกล่าวเกิดขึ้นย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ส่วนการใช้อำนาจในลักษณะอื่นนอกจากนี้ย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโดยหลักแล้วองค์กรวิชาชีพจะไม่ใช่อะไรก็ได้มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐก็ตาม แต่ก็อาจมีกรณีที่องค์กรวิชาชีพนั้น รัฐเป็นผู้จัดตั้งขึ้นเนื่องจากเหตุและวัตถุประสงค์เฉพาะ องค์กรวิชาชีพที่รัฐจัดตั้งขึ้นดังกล่าวนี้ย่อมมีสถานะเป็น “หน่วยงานของรัฐ” เช่น “คุรุสภา” ซึ่งเริ่มจากการอบรมครูที่ “วิทยาทานสถาน” ต่อมาได้มีการจัดตั้งสภาสำหรับอบรมและประชุมครูใช้ชื่อว่า “สภาไทยจารย์” เปิดทำการสอนครู จากนั้นกรมศึกษาธิการในสมัยนั้นได้จัดตั้ง “สามัคยาจารย์สโมสรสถาน” เพื่อใช้เป็นที่ประชุมอบรมและสอนครู ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 จัดตั้ง “คุรุสภา” โดยตั้งขึ้นเป็นสภาอยู่ในกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา 2567) และหลังจากนั้นได้มีการปรับปรุงแก้ไขโดยการตราพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 กำหนดวัตถุประสงค์ของคุรุสภาไว้ดังนี้

1) กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาต กำกับ ดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ รวมทั้งพัฒนาวิชาชีพ 2) กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาวิชาชีพ และ 3) ประสานส่งเสริมการศึกษาและการวิจัยเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพ

3. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดให้องค์กรวิชาชีพเป็นหน่วยงานของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

โดยที่สาระที่เป็นแก่นขององค์กรวิชาชีพ คือ การเป็นองค์กรเอกชนที่รัฐยินยอมให้จัดตั้งขึ้นและมอบหมายอำนาจทางปกครองบางประการให้เพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดระเบียบและกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพ ยกเว้นเพียงองค์กรวิชาชีพบางองค์กรเท่านั้นที่รัฐจัดตั้งขึ้นเอง ในการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรวิชาชีพนั้น ไม่ว่าจะเป็นการกระทำและการใช้อำนาจขององค์กรวิชาชีพอาจก่อให้เกิดความรับผิดได้ โดยความรับผิดขององค์กรวิชาชีพจึงเกิดขึ้นได้หลายลักษณะไม่ว่าจะเป็นความรับผิดทางอาญา ความรับผิดทางแพ่ง หรือความรับผิดอื่น ๆ ซึ่งความรับผิดที่สำคัญ คือ ความรับผิดทางละเมิด

ผลจากการไม่เป็นหน่วยงานของรัฐโดยสภาพ องค์กรวิชาชีพจึงไม่อยู่ในความหมายของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามบทนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่การที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานให้องค์กรวิชาชีพบางองค์กรให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงต้องพิจารณาว่าเหตุใดจึงมีการกำหนดให้องค์กรวิชาชีพบางองค์กรมาอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และการกำหนดเช่นนี้จะส่งผลอย่างไรต่อองค์กรวิชาชีพและบุคลากรในองค์กรวิชาชีพ รวมถึงความถูกต้องเหมาะสมในระบบกฎหมายในการกำหนดให้อยู่ภายใต้กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เมื่อเทียบกับองค์กรวิชาชีพและหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ โดยมีข้อพิจารณาที่สำคัญ ดังนี้

3.1 ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นหน่วยงานของรัฐขององค์กรวิชาชีพในการกำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ในทางวิชาการนั้น ได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับความตอนท้ายของนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่เป็นบทบัญญัติให้อำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานอื่นของรัฐให้เป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัตินี้ได้นั้น จะต้องเป็นหน่วยงานของรัฐมิใช่หน่วยงานเอกชนที่มีกฎหมายบัญญัติให้เอกสิทธิ์มหาชนดังเช่นองค์กรวิชาชีพต่าง ๆ เนื่องจากองค์กรวิชาชีพเป็นองค์กรเอกชนที่รัฐยินยอมจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเพื่อให้องค์กรวิชาชีพซึ่งเป็นเอกชนมีอำนาจในการควบคุมดูแลการประกอบวิชาชีพ ดังนั้น ในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้หน่วยงานใดเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงต้องคำนึงถึงบทบัญญัติที่เป็นแม่บทในการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวด้วยว่าได้ให้อำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้หน่วยงานอื่นของรัฐเท่านั้นที่เป็นหน่วยงาน

ของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ใช่ว่ารวมไปถึงหน่วยงานของเอกชนซึ่งมิได้เป็นหน่วยงานของรัฐด้วย (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2565)

นอกจากนี้ มีข้อสังเกตเพิ่มเติมอีกว่า หน่วยงานอื่นของรัฐที่จะประกาศกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นี้ได้ จำเป็นต้องมีสภาพเป็นหน่วยงาน “ของรัฐ” อย่างแท้จริงด้วย หากมิได้มีสภาพเป็นหน่วยงานของรัฐ ย่อมไม่อาจตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ถือเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วยเหตุนี้ องค์กรวิชาชีพซึ่งเป็นองค์กรที่รวมกลุ่มของสมาชิกผู้มีวิชาชีพเดียวกัน แม้รัฐจะรองรับการมีอยู่ของตัวตนในทางกฎหมายและควบคุมดูแลแต่ก็ไม่ได้มีสภาพเป็นหน่วยงานของรัฐ ย่อมถือว่าไม่ได้เป็นหน่วยงานของรัฐโดยสภาพ ดังนั้น จึงไม่อาจตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานอื่นของรัฐเพื่อให้ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่หากเป็นองค์กรวิชาชีพบางแห่งที่รัฐเป็นผู้จัดตั้งขึ้นและเป็นเจ้าของ กรณีนี้ถือว่าสามารถตราพระราชกฤษฎีกาประกาศหรือกำหนดให้เป็นหน่วยงานอื่นของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ได้ เช่น “ครูสภา” ซึ่งเป็นองค์กรวิชาชีพที่รัฐจัดตั้งขึ้นเองในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการตั้งแต่อดีตนับแต่พระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 ใช้บังคับ (อานนท์ มาเฝ้า, 2561)

ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อพิจารณาถึงสถานะขององค์กรวิชาชีพในระบบกฎหมายไทยที่ถูกให้คำจำกัดความและจัดระบบไว้ว่า องค์กรวิชาชีพไม่เป็นหน่วยงานของรัฐ กล่าวคือ ไม่ใช่เป็นกระทรวง ทบวง กรมราชการ ส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ การพิจารณาว่าจะให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่หรือไม่ จึงต้องพิจารณาทั้งในตัวขององค์กรและเนื้อหาของการใช้อำนาจประกอบกัน หากว่าเป็นการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพขึ้นโดยเฉพาะที่รัฐไม่ได้เป็นเจ้าของย่อมขาดความเชื่อมโยงกับรัฐ คงเป็นแต่เพียงการที่รัฐยินยอมและมอบหมายการจัดทำภารกิจบางประการให้องค์กรวิชาชีพทำเท่านั้น คล้ายคลึงกับการมอบให้เอกชนทำหน้าที่ตรวจสอบสภาพรถยนต์ก่อนที่จะนำไปต่อทะเบียน องค์กรวิชาชีพที่มีลักษณะเช่นนี้จึงไม่ควรจัดให้เป็นหน่วยงานของรัฐที่จะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

3.2 ปัญหาเกี่ยวกับความเหมาะสมในการกำหนดให้องค์กรวิชาชีพเป็นหน่วยงานของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

การเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แล้ว ยังกำหนดเพิ่มเติมโดยการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้อีกด้วย โดยเป็นการกำหนดหน่วยงานเพื่อให้หน้าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไปใช้บังคับกับหน่วยงานที่มีใช้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา กล่าวคือ เป็นการกำหนดหน่วยงานที่อยู่นอกเหนือหน่วยงานในมาตรา 4 มาไว้

อยู่ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งปัจจุบันมีการกำหนดไว้หลายหน่วยงานตามที่ได้อธิบายมาแล้ว

สำหรับองค์กรวิชาชีพนั้น โดยหลักไม่ใช่ “หน่วยงานของรัฐ” ตามนิยามในมาตรา 4 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรณีจึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เว้นแต่จะเป็นองค์กรวิชาชีพที่รัฐจัดตั้งขึ้นเองนั้น เช่น ครูสภา หากว่าองค์กรวิชาชีพต้องการหรือประสงค์ที่จะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้เป็นหน่วยงานตามกฎหมายฉบับนี้เสียก่อน

เมื่อพิจารณาองค์กรวิชาชีพในระบบกฎหมายไทยจะพบว่าเมืองครวิชาชีพที่มีกฎหมายจัดตั้งในรูปแบบที่เรียกว่า สภาวิชาชีพ จำนวน 18 องค์กร ได้แก่ 1) สภากายภาพบำบัด 2) สภาการพยาบาล 3) สภาการสาธารณสุขชุมชน 4) สภาการแพทย์แผนไทย 5) ทันตแพทยสภา 6) สภาเทคนิคการแพทย์ 7) สภาเภสัชกรรม 8) แพทยสภา 9) สภาวิชาชีพบัญชี 10) สภาวิศวกร 11) สภาสถาปนิก 12) สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ 13) สภาวิชาชีพวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 14) สภาทนายความ 15) ครูสภา 16) สัตวแพทยสภา 17) เนติบัณฑิตยสภา 18) สภาการสัตวบาล

ในจำนวนนี้เมืองครวิชาชีพเพียง 12 องค์กรเท่านั้นที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้แก่ 1) แพทยสภา 2) สภาเภสัชกรรม 3) ทันตแพทยสภา 4) สภาการพยาบาล 5) ครูสภา 6) สภาวิศวกร 7) สภากายภาพบำบัด 8) สภาสถาปนิก 9) สภาเทคนิคการแพทย์ 10) สภาวิชาชีพบัญชี 11) สัตวแพทยสภา 12) สภาการแพทย์แผนไทย โดยหนึ่งในนั้นเมืองครวิชาชีพที่เป็นหน่วยงานของรัฐอยู่แล้ว คือ ครูสภา ส่วนอีก 6 องค์กรไม่ใช่หน่วยงานของรัฐแต่ขณะเดียวกันก็เมืองครวิชาชีพที่ก่อตั้งตามกฎหมายซึ่งไม่ถูกกำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อีกหลายองค์กรวิชาชีพ เช่น เนติบัณฑิตยสภา สภาทนายความ สภาการสัตวบาล สภาการสาธารณสุขชุมชน สภาวิชาชีพวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จึงเกิดคำถามว่าเหตุใดจึงมีแต่เพียงบางองค์กรวิชาชีพเท่านั้นที่ได้รับเอกสิทธิ์หรือความคุ้มครอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เหตุใดจึงมีเพียงบางองค์กรวิชาชีพที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อาจก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคและความเท่าเทียมกันขององค์กรวิชาชีพ

การกำหนดให้องค์กรวิชาชีพบางองค์กรเข้ามาอยู่ภายใต้ร่มเงาหรืออยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อาจเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องเนื่องจากไม่สอดคล้องกับลักษณะขององค์กรวิชาชีพที่เป็นเพียงองค์กรเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครองเท่านั้นไม่ใช่เป็นหน่วยงานของรัฐโดยแท้ และอาจก่อให้เกิดการปรับใช้กฎหมายที่ไม่ตรงกับ

การกระทำที่แท้จริงซึ่งอาจจะผิดไปจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

3.3 ขอบเขตของการได้รับผลทางกฎหมายจากการกำหนดให้องค์กรวิชาชีพอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เมื่อโดยหลักแล้วองค์กรวิชาชีพเป็นเพียงเอกชนไม่ใช่เป็นหน่วยงานของรัฐโดยแท้ที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เว้นแต่องค์กรวิชาชีพที่รัฐจัดตั้งขึ้นเอง แต่เมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้องค์กรวิชาชีพเป็นหน่วยงานภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว องค์กรวิชาชีพนั้นก็จะได้ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่สำหรับตัว “เจ้าหน้าที่” ที่จะได้รับผลหรือความคุ้มครองจากพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ยังมีข้อพิจารณาว่า หมายถึงเฉพาะแต่ตัว “เจ้าหน้าที่” ที่ใช้อำนาจขององค์กรวิชาชีพเท่านั้น ซึ่งจะอยู่ในรูปแบบองค์กรกลุ่ม เช่น คณะกรรมการวิชาชีพ หรือรูปแบบองค์กรเดี่ยว เช่น เลขาธิการสภา หรือนายทะเบียน หรือจะหมายความรวมถึงเจ้าหน้าที่ทุกคนที่ปฏิบัติงานในองค์กรวิชาชีพนั้น

นอกจากนี้ ยังมีข้อพิจารณาอีกว่าความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะหมายความรวมถึงตัว “ผู้ประกอบการวิชาชีพ” ด้วยหรือไม่ กล่าวคือ จะหมายรวมถึงบุคคลทุกคนที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายจัดตั้งองค์กรวิชาชีพหรือหมายถึงเฉพาะแต่ตัวบุคคลที่เป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายขององค์กรวิชาชีพเท่านั้น เนื่องจากไม่ว่าผู้ประกอบการวิชาชีพทุกคนจะปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรวิชาชีพ เช่น แพทย์ ก็ไม่ได้มีแพทย์ทุกคนที่ปฏิบัติหน้าที่ในแพทยสภา ขณะเดียวกัน ก็ไม่ว่าผู้ที่ปฏิบัติงานในองค์กรวิชาชีพทุกคนจะเป็นผู้ประกอบการวิชาชีพ เช่น เจ้าหน้าที่การเงิน เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์กร หรือลูกจ้าง ที่ปฏิบัติงานในองค์กรวิชาชีพต่าง ๆ

ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าองค์กรวิชาชีพเมื่อได้กำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้วก็ตาม แต่การที่จะได้รับผลหรืออานิสงค์ทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น ควรจะต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับการเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งใช้อำนาจขององค์กรวิชาชีพตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรวิชาชีพโดยตรง

4. บทสรุป

องค์กรวิชาชีพได้รับการจัดตั้งโดยกฎหมายมีพันธกิจหน้าที่และอำนาจในการจัดระเบียบควบคุมและกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพ การเกิดขึ้นขององค์กรวิชาชีพเป็นเรื่องที่รัฐยินยอมให้มีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะในการดูแลการประกอบวิชาชีพ การมีและใช้อำนาจขององค์กรวิชาชีพเป็นการได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองเฉพาะในส่วนที่เป็นการควบคุมและกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพเท่านั้น จึงอาจให้คำจำกัดความหรือความหมายขององค์กรวิชาชีพได้ว่า โดยหลักแล้วองค์กรวิชาชีพจึงเป็นเพียงองค์กร

เอกชนที่ได้รับมอบอำนาจทางปกครองบางส่วนหรือบางภารกิจเท่านั้นไม่ใช่เป็นหน่วยงานของรัฐโดยแท้เหมือนเช่นหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ เช่น ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ความแตกต่างสำคัญนี้เห็นได้จากตัวบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดนิยามไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพียงแต่กฎหมายเปิดช่องว่าสามารถตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐภายใต้กฎหมายฉบับนี้ได้

เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์และเหตุผลเบื้องหลังของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่มุ่งประสงค์คุ้มครองเจ้าหน้าที่ซึ่งได้ดำเนินการตามหน้าที่ไปโดยสุจริตและเกิดมีข้อผิดพลาดขึ้นจากการปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะรับผิดชอบเฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และไม่นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้ หากเจ้าหน้าที่ผู้ใดทำผิดส่วนไหนก็ควรรับผิดชอบเท่านั้น ไม่ต้องรับผิดชอบเต็มจำนวน การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ย่อมส่งผลในเชิงบวกต่อหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่จะได้รับชดเชยความเสียหายจากการดำเนินการของหน่วยงานหรือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในปัจจุบันจะมีการนำองค์กรวิชาชีพมาอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อยู่บางองค์กร ทำให้ตัวองค์กรวิชาชีพที่เข้ามาอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้และเจ้าหน้าที่ขององค์กรวิชาชีพดังกล่าวได้รับผลตามกฎหมายฉบับนี้ก็ตาม แต่หากพิจารณาถึงความมุ่งประสงค์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่จะใช้กับหน่วยงานของรัฐที่เป็นหน่วยงานของรัฐโดยสภาพแล้ว ก็จะได้เห็นได้ว่าการเปิดโอกาสให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานนั้นไม่ใช่จะสามารถกำหนดได้ทุกองค์กร และแม้แต่การกำหนดให้องค์กรวิชาชีพมาเป็นหน่วยงานของรัฐโดยการตราพระราชกฤษฎีกานั้น หากสมควรที่จะให้องค์กรวิชาชีพอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว ก็ควรที่จะกำหนดไว้ทุกองค์กรเพื่อป้องกันความเหลื่อมล้ำแต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่ากลับมีองค์กรวิชาชีพเพียงบางองค์กรเท่านั้นที่ถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นที่น่าคิดว่าเหตุใดจึงไม่กำหนดให้องค์กรวิชาชีพทั้งหมดเป็นหน่วยงานของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทุกองค์กร ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เป็นเพราะสถานะขององค์กรวิชาชีพไม่ใช่หน่วยงานของรัฐเหมือนกันกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ตามบทนิยามในกฎหมายฉบับนี้ การกำหนดเช่นนี้จึงเป็นการถือให้เป็นหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

การนำองค์กรวิชาชีพเข้ามาอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แม้ว่าจะส่งผลให้ตัวองค์กรวิชาชีพและเจ้าหน้าที่ขององค์กรวิชาชีพได้รับความคุ้มครองก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงสถานะขององค์กรวิชาชีพที่เป็นเพียงองค์กรเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองบางประการ ซึ่งไม่ใช่ลักษณะของหน่วยงานของรัฐโดยแท้ เป็นแต่เพียงการมีและใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายอย่างจำกัด จึงเกิดปัญหาที่สำคัญว่าขอบเขตความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะคลุมไปถึงบุคคลทุกคนที่อยู่ในองค์กรวิชาชีพหรือจำกัดเฉพาะบุคคลที่ทำหน้าที่ใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรวิชาชีพเท่านั้น เพราะเกณฑ์การเป็นหน่วยงานของรัฐ

ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นเกณฑ์ที่จะต้องพิจารณาถึงการเป็นหน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐโดยแท้ เพียงแต่การที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานได้ก็เนื่องจากว่าในอนาคตอาจมีหน่วยงานที่มีลักษณะเป็นองค์กรของรัฐแต่จัดตั้งขึ้นภายหลังหรือเรียกชื่ออย่างอื่น จึงเปิดช่องให้มีการกำหนดหน่วยงานให้เข้ามาอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ การพิจารณากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐจึงควรให้สอดคล้องหรือสัมพันธ์กับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และจะต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับสถานะที่แท้จริงของตัวองค์กรรวมถึงการใช้อำนาจทางปกครองที่เป็นลักษณะพิเศษของหน่วยงานของรัฐประกอบด้วย

เอกสารอ้างอิง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 167/2559

จิตติ ดิงศภัทัย. (2563). *หลักวิชาชีพนักกฎหมาย* (พิมพ์ครั้งที่ 13). วิญญูชน.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2565). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539* (พิมพ์ครั้งที่ 12). วิญญูชน.

นิรมัย พิศแซ มั่นจิตร. (2562). *รายงานวิจัย เรื่อง ปัญหาในทางกฎหมายว่าด้วยสถานะและผลการออกคำสั่งของแพทยสภาในประเทศไทย*. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปรีดี เกษมทรัพย์. (2567). *วิชาชีพนักกฎหมายในภาคพื้นยุโรป*. ใน แสวง บุญเฉลิมวิภาส (บ.ก.), *รวมคำบรรยายหลักวิชาชีพนักกฎหมาย*. (น. 122). (พิมพ์ครั้งที่ 12). วิญญูชน.

พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543. (14 มีนาคม 2543). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 117 ตอนที่ 19ก. หน้า 12-13.

พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2540. (30 เมษายน 2540). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 114 ตอนที่ 16ก. หน้า 1-21.

พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2548. (23 กันยายน 2548). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 122 ตอนที่ 85ก. หน้า 1-2.

พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 31) พ.ศ. 2564. (8 พฤศจิกายน 2564). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 138 ตอนที่ 73ก. หน้า 109-111.

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. (14 พฤศจิกายน 2539). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 113 ตอนที่ 60ก. หน้า 25 -30.

ภาคเดช คมสัน. (2560). สถานะทางกฎหมายของแพทยสภาฝรั่งเศส. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 17(2), 75-95.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (6 เมษายน 2560). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40ก. หน้า 1-90.

- โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2567). *อำนาจหน้าที่*. <https://policeprinting.police.go.th/print/อำนาจหน้าที่-2>
- ฤทัย หงส์สิริ. (2543). ข้อเสนอแนะบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. *วารสารการพาณิชย์*, 19(2), 36-64.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2552). *บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานภาพของสภานายความตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (เรื่องเสร็จที่ 47/2552)*.
- สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. (2567). *เกี่ยวกับเรา*. <https://www.ksp.or.th/about-us/>
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2552). *หนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/20036 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2552 เรื่อง แจ้งมติคณะรัฐมนตรีการปรับปรุงหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร*.
- อภิวัฒน์ สราญสุข. (2563). *การบริหารและการจัดการองค์การวิชาชีพในประเทศไทย*. สำนักพิมพ์สังคมและวิทยาการ.
- อานนท์ มาเฝ้า. (2561). *พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ฉบับอ้างอิง*. วิญญูชน.
- อุดม รัฐอมฤต. (2545). *รายงานวิจัย เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับองค์การวิชาชีพ*. สำนักงานศาลปกครอง.