

คำวินิจฉัยของ นายเชาวน์ สายเชื้อ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๕๑

วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๑

เรื่อง ศาลแพ่งสงคามเห็นของคู่ความกรณีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลแพ่งได้มีคำร้องลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๑ สงคามเห็นของคู่ความกรณีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ตะวันออกฟายแนนซ์ (๑๕๕๑) จำกัด (มหาชน) โจทก์ที่ ๑ กับ นายโกศล ไกรฤกษ์ โจทก์ที่ ๒ ได้ยื่นฟ้องจำเลยทั้งเจ็ด คือ นายเริงชัย มะระกานนท์ จำเลยที่ ๑ นายจรง หนุขวัณ จำเลยที่ ๒ นายศิริ การเจริญดี จำเลยที่ ๓ นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล จำเลยที่ ๔ นายทง พิทยะ จำเลยที่ ๕ ธนาคารแห่งประเทศไทย จำเลยที่ ๖ และกระทรวงการคลัง จำเลยที่ ๗ เป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง ให้ร่วมกันรับผิดในทางละเมิด ตามคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๓๐๑๐๗/๒๕๕๐ ซึ่งศาลแพ่งได้มีคำสั่งให้ยกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ โดยศาลแพ่งอ้างเหตุผลในการมีคำสั่งยกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ว่า ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง โจทก์ทั้งสองสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ โจทก์ทั้งสองจึงไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ โจทก์ทั้งสองโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ขอให้ศาลแพ่งสงคามเห็นที่ได้โต้แย้งนี้ไปเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

สรุปข้อเท็จจริงที่ได้มาจากคำฟ้อง คำคู่ความ และรายงานกระบวนการพิจารณาของศาลแพ่งปรากฏว่า

๑. โจทก์ที่ ๑ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ตะวันออกฟายแนนซ์ (๑๕๕๑) จำกัด (มหาชน) เป็นสถาบันการเงิน มีวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ กู้ยืมเงินและให้กู้ยืมเงิน ค้ำประกัน โดยในการประกอบธุรกิจเงินทุนนั้น โจทก์ที่ ๑ อยู่ภายใต้การกำกับและดูแลของจำเลยที่ ๖ ส่วนการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

๒. โจทก์ที่ ๒ นายโกศล ไกรฤกษ์ เป็นผู้ถือหุ้น และเป็นผู้ฝากเงินไว้กับโจทก์ที่ ๑ ซึ่งในการดำเนินคดีนี้ โจทก์ที่ ๑ ได้มอบอำนาจให้โจทก์ที่ ๒ ดำเนินคดีแทนโจทก์ที่ ๑

สถาบัน

จำเลยที่

โจทก์ที่

ให้โจท

ดำเนิน

ถึงจำเล

บริษัท

การเงิน

ซึ่งจำเล

สัญญา

ประส

โจทก์

ความ

เงินทุน

เงินทุน

โดยไม่

หลาย

สถาบัน

๓. จำเลยทั้งเจ็ดที่โจทก์ทั้งสองยื่นฟ้องต่อศาลแพ่ง ประกอบด้วย

- (๑) จำเลยที่ ๑ นายเริงชัย มะระกานนท์ ในตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย
- (๒) จำเลยที่ ๒ นายจรง หนูขวัญ ในตำแหน่งรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย
- (๓) จำเลยที่ ๓ นายศิริ การเจริญดี ในตำแหน่งผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย
- (๔) จำเลยที่ ๔ นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล ในตำแหน่งผู้อำนวยการฝ่ายกำกับและพัฒนา

สถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย

- (๕) จำเลยที่ ๕ นายทง พิทยะ ในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
- (๖) จำเลยที่ ๖ ธนาคารแห่งประเทศไทย
- (๗) จำเลยที่ ๗ กระทรวงการคลัง

๔. จำเลยที่ ๑ ถึงจำเลยที่ ๔ ได้ร่วมกันออกมาตรการระงับกิจการบริษัท ฯ โจทก์ที่ ๑ แล้ว จำเลยที่ ๑ ได้เสนอคำแนะนำต่อจำเลยที่ ๕ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้ออกคำสั่งให้ โจทก์ที่ ๑ ระงับการดำเนินกิจการ โดยจำเลยที่ ๕ ได้ออกคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๐ ให้โจทก์ที่ ๑ ระงับการดำเนินกิจการ ในคำสั่งดังกล่าวมีบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์อื่นที่ถูกสั่งระงับการ ดำเนินกิจการพร้อมกับโจทก์ที่ ๑ อีก ๑๕ แห่ง ต่อมาเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๐ จำเลยที่ ๑ ถึงจำเลยที่ ๔ ได้ร่วมกันพิจารณาแล้ว ให้จำเลยที่ ๑ เสนอให้จำเลยที่ ๕ สั่งระงับการดำเนินกิจการ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์อีก ๔๒ แห่ง รวมเป็น ๕๗ แห่ง

คดีนี้สืบเนื่องมาจาก จำเลยที่ ๑ ได้ล่วงรู้กิจการของบริษัทเงินทุน และนำเอาข้อมูลของสถาบัน การเงินที่รู้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ไปเปิดเผยต่อสาธารณชนว่า มีสถาบันการเงินประสบภาวะขาดสภาพคล่อง ซึ่งจำเลยที่ ๖ ได้เข้าไปช่วยเหลือตามสมควรแล้ว เป็นเหตุให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าหนี้เงินฝากตามตัว สัญญาใช้เงินของบริษัทโจทก์ที่ ๑ ได้ถอนเงินไปจากโจทก์ที่ ๑ จำนวนมาก จนทำให้บริษัท ฯ โจทก์ที่ ๑ ประสบปัญหาสภาพคล่องในการดำเนินกิจการ โดยเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๐ จำเลยที่ ๑ ได้สั่งให้ โจทก์ที่ ๑ เพิ่มทุนจดทะเบียนเป็นเงินไม่ต่ำกว่า ๕๐๐ ล้านบาท ซึ่งการดำเนินการต้องกระทำเป็น ความลับและด้วยความระมัดระวัง ซึ่งหาเป็นเช่นนั้นไม่ จำเลยที่ ๑ ได้ให้ข่าวเกี่ยวกับปัญหาบริษัท เงินทุนหลักทรัพย์หลายครั้ง โดยจำเลยที่ ๑ ถึงจำเลยที่ ๔ มีความประสงค์โดยเจตนาจะลดจำนวนบริษัท เงินทุนหลักทรัพย์ให้เหลือจำนวนน้อยที่สุด ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการกำกับดูแลโดยวิธีควบคุมกิจการ โดยไม่มีกฎระเบียบที่รองรับเพียงพอ จึงเป็นอุปสรรคต่อโจทก์ที่ ๑ แม้ในภายหลังจะได้ออกพระราชกำหนด หลายฉบับเพื่อดำเนินการเรื่องนี้ นอกจากนี้ จำเลยที่ ๑ ถึงจำเลยที่ ๕ ยังได้ดำเนินการแก้ไขปัญหา สถาบันการเงินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหลายประการตามที่ปรากฏในคำฟ้องของโจทก์โดยการกระทำของ

จำเลยเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ เป็นเหตุให้โจทก์ที่ ๑ ได้รับความเสียหาย จำนวน ๓,๒๔๕ ล้านบาท และเป็นเหตุให้โจทก์ที่ ๒ ได้รับความเสียหาย จำนวน ๒,๒๐๑,๔๘๕,๕๗๑.๔๕ บาท โดยขอให้ศาลสั่งให้จำเลยทั้งเจ็ดร่วมกันชดเชยความเสียหาย

๕. ศาลแพ่งมีคำสั่งรับฟ้องโจทก์ทั้งสอง เฉพาะจำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๖ และจำเลยที่ ๗ ส่วนจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ โจทก์ได้บรรยายฟ้องว่า ได้ร่วมกันกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งโจทก์ทั้งสองสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง โจทก์ทั้งสองไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ให้ยกฟ้องโจทก์ทั้งสองสำหรับจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕

๖. วันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๑ โจทก์ทั้งสองได้ยื่นคำร้องโต้แย้งต่อศาลแพ่งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ขอให้ศาลแพ่งส่งไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลแพ่งมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๑ ว่า ไม่มีเหตุอันจะพึงเพิกถอนคำสั่งเดิม

๗. วันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๑ โจทก์ทั้งสองได้ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งว่า ศาลได้ส่งคลาดเคลื่อนไปจากเรื่องที่โจทก์ร้องขอ โดยโจทก์ร้องขอใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ซึ่งเป็นกรณีที่โจทก์โต้แย้งว่า การที่ศาลใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาบังคับและวินิจฉัยคดีนี้ โจทก์เห็นว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญ โดยขอให้ศาลแพ่งส่งความเห็นพร้อมสำเนาคำฟ้อง คำสั่งและคำพิพากษาของศาล เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลแพ่งสำเนาคำร้องให้จำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๖ และจำเลยที่ ๗ โดยจำเลยทั้งสามยื่นคำแถลงคัดค้านว่า สำหรับจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ศาลมีคำสั่งให้ยกฟ้องจนพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งศาลถึงที่สุดแล้ว และบทบัญญัติของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และคำว่า คู่ความ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หมายถึง คู่ความทุกฝ่ายในคดีนั้นเป็นผู้โต้แย้ง มิใช่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ศาลแพ่งจึงมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๑ ว่า คดีนี้โจทก์ทั้งสองเพียงฝ่ายเดียวที่โต้แย้ง กรณีไม่ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ไม่จำเป็นต้องส่งความเห็นข้อโต้แย้ง สำเนาคำฟ้อง คำสั่งและคำพิพากษาของศาล ไปยังศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

๘. ต่อมาศาลแพ่งได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๑ ในคำร้องนี้ว่า เนื่องจากคำสั่งศาลตามรายงานกระบวนการพิจารณาเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๑ ที่ไม่ส่งความเห็น ข้อโต้แย้ง สำเนาคำฟ้อง คำสั่งและคำพิพากษาของศาล ไปยังศาลรัฐธรรมนูญ โดยศาลแพ่งได้ตรวจพบแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ควรจะให้ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัย จึงเห็นควรให้เพิกถอนคำสั่งศาลดังกล่าวเสีย แล้วมีคำสั่งใหม่เป็น

ให้ส่งค
พิจารณา

ดำเนินก
ถึงจำเลย

ได้ว่า คำ
ของรัฐ

ละเมิดขอ
ในเรื่องค

และให้ห
เจ้าหน้าที่

การกระทำ
เต็มตามจ

ความเสีย

ลูกจ้างขอ
คงเป็นไป

พ.ศ. ๒๕

เป็นการก
ประโยชน์

พ.ศ. ๒๕

ข้อเท็จจริง
โ

พระราชบั
ละเมิดขอ
ของรัฐเป็น

ให้ส่งความเห็น ข้อโต้แย้ง สำเนาคำฟ้อง คำสั่งและคำพิพากษาของศาล ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้องแล้วเห็นว่าเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงรับไว้ดำเนินการ และสำเนาคำร้องให้ผู้เกี่ยวข้อง เพื่อเปิดโอกาสให้ชี้แจงแสดงความเห็นโดยจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ได้ยื่นคำชี้แจงสรุปได้ว่า

จำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๔ ได้ยื่นคำชี้แจงมายังศาลรัฐธรรมนูญสรุปว่า กรณีรับฟังเป็นข้อยุติได้ว่า คำฟ้องของโจทก์ต่อศาลแพ่ง เป็นการฟ้องด้วยเหตุจากการปฏิบัติตามหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐ มิได้ฟ้องให้จำเลยต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว และในส่วนของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีสาระสำคัญสองประการคือ มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้ในเรื่องความรับผิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งได้กระทำหน้าที่และได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก และให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบโดยตรงต่อบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำไปในหน้าที่ โดยในคำฟ้องได้กล่าวว่า จำเลยทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายเพราะการกระทำในหน้าที่ และยังฟ้องธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นหน่วยงานที่จำเลยสังกัดอยู่ ให้รับผิดชอบเต็มตามจำนวนความเสียหายที่โจทก์อ้างว่า จำเลยและเจ้าหน้าที่คนอื่นซึ่งปฏิบัติตามหน้าที่ได้กระทำ ความเสียหายต่อโจทก์แล้วจึงไม่ได้รับความเสียหายแต่อย่างไร

จำเลยที่ ๕ ได้ยื่นคำชี้แจงมายังศาลรัฐธรรมนูญสรุปว่า การจะฟ้องข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้นๆ ได้เพียงใดหรือไม่ นั้น ไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยเฉพาะเจาะจง คงเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ จำเลยที่ ๕ ได้ดำเนินกิจการต่างๆ ของกระทรวงการคลังตามที่โจทก์บรรยายฟ้อง เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยแท้ หาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ และเห็นว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่ประการใด

ศาลรัฐธรรมนูญได้ออกนั่งพิจารณาคดีโดยเปิดเผยเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๑ เพื่อรับฟังข้อเท็จจริงของคู่กรณีสรุปได้ว่า

โจทก์ที่ ๒ เบิกความโดยอ้างคำชี้แจงเป็นหนังสือและมีความเห็นโดยมีใจความสำคัญว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ห้ามมิให้ผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกำหนดให้ฟ้องหน่วยงานของรัฐ แล้วหน่วยงานของรัฐเป็นผู้พิจารณาไต่เบี่ยงเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกต่อหนึ่งนั้น เป็นการจำกัดสิทธิของผู้เสียหาย

ไม่ให้ฟ้องผู้กระทำละเมิดได้โดยตรง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และ มาตรา ๒๘ โดยกระบวนการของรัฐที่จะได้เบี่ยงออกจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดมีลักษณะไม่โปร่งใส และผู้เสียหายไม่มีส่วนเข้าไปรับรู้ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอาจไม่ได้รับสภาพบังคับทางแพ่งอย่าง เหมาะสมแก่ความผิด ยิ่งกว่านั้น พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๘ เป็นการเลือกปฏิบัติและมีผลใช้บังคับเฉพาะกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น โดยผู้เสียหายไม่ได้รับความ ยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกันตามรัฐธรรมนูญ

จำเลยที่ ๔ เบิกความโดยอ้างหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงประกอบแถลงการณ์ว่า หากเจ้าหน้าที่ ที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายต้องรับผิดชอบทางละเมิดเป็นการส่วนตัวจะก่อให้เกิด ความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๘ จึงบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบโดยตรงในความเสียหายที่เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่

ต่อมาโจทก์ที่ ๒ และจำเลยที่ ๒ จำเลยที่ ๓ และจำเลยที่ ๔ ได้ยื่นเอกสารชี้แจงเพิ่มเติม ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัย

ข้อกฎหมายที่จะต้องนำมาใช้ประกอบการพิจารณาวินิจฉัย คือ

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๖๒ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๓๕ (๑) ดังนี้

มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญ รับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมาย ให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย”



LIRIT

เล่ม

ราชก
การก
ตามคดีโด
ยังไม่
ชั่วคราว

กรณี

ใช้บัง
รัฐ
การจ
อาศัยที่เข้า
ได้ดังนี้
๒๖

ละ

การ

มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้น การกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และ ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

มาตรา ๓๓๕ บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้ มาใช้บังคับกับกรณีต่างๆ ภายใต้งบร่างดังต่อไปนี้

(๑) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ แต่เมื่อมีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่ หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว การดำเนินการนั้นต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๕ ทั้งนี้ ให้นำไปใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

..... ฯลฯ

๒. พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของคนที่ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้”

ประเด็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า

ประเด็นปัญหาแรก การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ ดังนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการฟ้องคดีของโจทก์ต่อกรณีนี้จะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๕ หรือไม่

ประเด็นปัญหาที่สอง บทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ในประเด็นปัญหาแรก ที่โจทก์อ้างว่า มาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญได้วางหลักไว้อย่างชัดเจนว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ โจทก์จึงมีสิทธิฟ้องจำเลยซึ่งเป็นผู้

กระทำละเมิดต่อโจทก์ทั้งสอง โดยมีสิทธิฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ในคดีดังกล่าวได้โดยตรง พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ในหมวด ๓ ตั้งแต่มาตรา ๒๖ ถึงมาตรา ๖๕ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึง สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครอง” มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” และมาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้นย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” แสดงว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่ให้สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลเท่านั้น โดยรัฐธรรมนูญนี้ได้รับรองไปถึงสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างที่ปฏิบัติงานในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล) ด้วย ดังนั้น สิทธิในการฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่โจทก์ได้แย้งนั้น หาใช่สิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามนัยของมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญไม่

ส่วนสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ แม้จะมีอยู่แต่ก็มิได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๖ บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง”

การที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้” พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ แล้ว และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง เมื่อผลเป็นเช่นนี้จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ จะเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปหรือไม่

จะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ยิ่งไปกว่านั้นในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ วรรคหนึ่ง และ (๑) บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรกมิให้นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้มาใช้บังคับกับกรณีต่างๆ ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้” และ (๑) บัญญัติว่า “(๑) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้” ดังนั้น ในเมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จึงไม่อยู่ในบังคับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ โดยเหตุผลดังกล่าว ข้ออ้างโจทก์ในกรณีดังกล่าวจึงไม่อาจรับฟังได้

ในประเด็นปัญหาที่สอง การห้ามฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามที่ได้พิจารณาในประเด็นปัญหาแรก เมื่อมิใช่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ แล้ว บทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ยังสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติของหมวด ๓ ที่ว่าด้วย “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย” อีกด้วย

โดยเหตุผลที่ได้พิจารณาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

