

คำวินิจฉัยของ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๕๑

วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๑

เรื่อง ศาลแพ่งส่งความเห็นของกลุ่มความกรณีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลแพ่งได้มีคำพิพากษายกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๓๐๑๐๗/๒๕๕๐ ระหว่างบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ตะวันออกฟายแนนซ์ (๑๕๕๑) จำกัด (มหาชน) กับพวก โจทก์ นายเริงชัย มะระกานนท์ ที่ ๑ กับพวกรวม ๗ คน จำเลย เพราะโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง ต่อมาโจทก์ยื่นคำร้องว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังกล่าว ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลแพ่งจึงส่งความเห็นของโจทก์ เพื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ตามคำร้องลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๑ โจทก์เห็นว่า “ศาลได้ส่งคลาดเคลื่อนไปจากเรื่องที่โจทก์ร้องขอ โดยโจทก์ร้องขอใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ ซึ่งเป็นกรณีที่โจทก์โต้แย้งว่า การที่ศาลใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาบังคับและวินิจฉัยคดีนี้ โจทก์เห็นว่า กฎหมายดังกล่าว เป็นกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖, ๒๖, ๒๗ และ ๒๘ ดังนั้นประเด็นสำคัญจึงมีว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่”

โจทก์เห็นว่า คำพิพากษาของศาลที่ให้ยกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ โดยอ้างเหตุตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ทั้งนี้ โจทก์ได้อ้างมาตรา ๒๘ ซึ่งบัญญัติว่า

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งนี้ ต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ได้แก่

๑. มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

๒. มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

๓. มาตรา ๒๘ วรรคแรก บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย”

๔. มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

๕. มาตรา ๒๖๔ วรรคแรก บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้”

๖. มาตรา ๓๓๕ บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้ มาใช้บังคับกับกรณีต่างๆ ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

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

๑๓๑

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๕ วรรคแรก บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้”

ศาลรัฐธรรมนูญได้สำเนาคำร้องให้ผู้เกี่ยวข้องชี้แจงแสดงความเห็น และออกนั่งพิจารณาคดีต่อหน้าคู่กรณีเพื่อรับฟังข้อเท็จจริงโดยเปิดเผย อีกทั้งได้เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องส่งคำแถลงและเอกสารเพิ่มเติมแล้ว

ประเด็นที่จะต้องพิจารณา

ประเด็นที่หนึ่ง การห้ามฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดตามความในมาตรา ๕ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังกล่าวข้างต้น เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ตามนัยของมาตรา ๒๕ วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประเด็นที่สอง บทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อย่างไรหรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง

การรับรองสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา ๒๗ นั้น เป็นไปตามหลักนิติรัฐ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองนั้นมีอยู่ ๓ กลุ่มคือ

๑. สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้ ได้แก่สิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย สิทธิเสรีภาพในเคหะสถาน สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันและกัน สิทธิเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิเสรีภาพในครอบครัว

๒. สิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ ได้แก่สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน สิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา

๓. สิทธิและเสรีภาพในการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง ได้แก่สิทธิ และเสรีภาพในอันที่จะแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิเสรีภาพในอันที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นสมาคม หรือเป็นพรรคการเมืองเพื่อดำเนินการทางการเมืองให้เป็นไปตามความคิดเห็นทางการเมืองของตน รวมตลอดถึงสิทธิ เสรีภาพในอันที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และสมัครเข้ารับเลือกตั้ง

อย่างไรก็ดี สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล มิได้มีความเด็ดขาด หรือเป็นอาณาบริเวณที่ปลอดภัยจากอำนาจรัฐโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้ เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลกับประโยชน์ของส่วนรวม เป็นเรื่องที่จะต้องดำรงอยู่ควบคู่กันไปอย่างมีดุลยภาพ และหากรัฐจะก้าวล้ำเข้าไปในอาณาบริเวณแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชน ก็จะต้องมีเงื่อนไขข้อจำกัดการใช้อำนาจรัฐ ที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลนั้น

สิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองในตัวของมันเอง มิใช่สิทธิเสรีภาพที่มีความเด็ดขาดสมบูรณ์โดยปราศจากขอบเขต แม้แต่เสรีภาพในทางวิชาการที่ถือว่าเป็นเสรีภาพที่ไม่ควรมีการจำกัดโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด รัฐธรรมนูญก็ยังได้รับความคุ้มครองเท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่พลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การมีหลักการตามวรรคหนึ่งของมาตรา ๒๕ นั้น เป็นไปตามหลักพื้นฐานของระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยเสรีนิยม แต่กระนั้นก็ยังอาจมีข้อจำกัดได้ แต่รัฐธรรมนูญก็ได้วางเงื่อนไขของการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ว่า หากจะมีการจำกัดแล้ว ก็จะต้อง

จำกัดขอบเขตในการใช้อำนาจรัฐ โดยระบุว่ากระทำได้ก็โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้เท่านั้น

จำกัดอำนาจรัฐไม่ให้ใช้พร่ำเพรื่อ โดยกำหนดให้ใช้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น

จำกัดเนื้อหาของเรื่องที่รัฐจะใช้อำนาจโดยระบุว่ากระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้

ทั้งนี้ โดยมีเงื่อนไขในการใช้บังคับกฎหมายดังนี้

ผลใช้บังคับของกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตราต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะต้องเป็นการทั่วไป

ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

ต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

การจำกัดสิทธิตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคแรก คือการจำกัดสิทธิของผู้เสียหาย โดยระบุว่า “แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้” นั้น มิใช่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามนัยแห่งมาตรา ๒๕ วรรคแรก ดังนั้นมูลกรณีจึงไม่ต้องด้วยบทบัญญัติตามมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ของรัฐธรรมนูญ จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ที่ห้ามนำบทบัญญัติตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง มาใช้ในวาระเริ่มแรกตามมาตรา ๓๓๕ (๑) ดังกล่าวข้างต้น เพราะบทบัญญัตินั้นมุ่งหมายยกเว้นให้กับกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันรับรองไว้ และมีอยู่ก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับในวาระเริ่มแรกเท่านั้น

ประเด็นที่สอง

จากความเห็นตามประเด็นที่ ๑ เมื่อการห้ามฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ต้องรับผิดในผลแห่งการละเมิดตามความในมาตรา ๕ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มิใช่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามนัยของมาตรา ๒๕ วรรคแรกของรัฐธรรมนูญแล้ว บทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ดังนั้น การที่โจทก์อ้างว่า “พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่ออกมามีผลบังคับใช้เฉพาะเจาะจงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีจำนวนหนึ่งในสังคม และใช้บังคับเฉพาะกรณีในเรื่องละเมิด จึงเห็นได้ชัดว่ากฎหมายดังกล่าวไม่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป อีกทั้งการตรากฎหมายดังกล่าว มิได้กล่าวอ้างถึงรัฐธรรมนูญในส่วนที่ให้อำนาจไว้ ประการสำคัญ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ไม่มีส่วนใดให้อำนาจในการออกกฎหมายลักษณะดังกล่าว พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงขัดต่อมาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน” จึงเป็นการเข้าใจผิดในการแปลความหมายและเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๕ ตามเหตุผลดังกล่าวแล้วข้างต้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นนี้ จึงวินิจฉัยได้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ