คำวินิจฉัยของ นายเชาวน์ สายเชื้อ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๔๑ **วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๑**

เรื่อง ศาลแพ่งส่งความเห็นของคู่ความกรณีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลแพ่งได้มีคำร้องลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๑ ส่งความเห็นของคู่ความกรณีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ตะวันออกฟายแน้นซ์ (๑๙๙๑) จำกัด (มหาชน) โจทก์ที่ ๑ กับ นายโกศล ไกรฤกษ์ โจทก์ที่ ๒ ได้ยื่นฟ้องจำเลยทั้งเจ็ด คือ นายเริงชัย มะระกานนท์ จำเลยที่ ๑ นายจรุง หนูขวัญ จำเลยที่ ๒ นายศิริ การเจริญดี จำเลยที่ ๓ นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล จำเลยที่ ๔ นายทนง พิทยะ จำเลยที่ ๕ ธนาคารแห่งประเทศไทย จำเลยที่ ๖ และกระทรวงการคลัง จำเลยที่ ๗ เป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง ให้ร่วมกันรับผิดในทางละเมิด ตามคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๓๐๑๐๗/๒๕๔๐ ซึ่งศาลแพ่งได้มีคำสั่งให้ยกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ โดยศาลแพ่งอ้างเหตุผลในการมีคำสั่งยกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ว่า ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง โจทก์ทั้งสองสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ โจทก์ทั้งสองจึงไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ โจทก์ทั้งสองได้โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ขอให้ศาลแพ่งส่งความเห็นที่ได้โต้แย้งนี้ไปเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

สรุปข้อเท็จจริงที่ได้มาจากคำฟ้อง คำคู่ความ และรายงานกระบวนพิจารณาของศาลแพ่งปรากฏว่า

๑. โจทก์ที่ ๑ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ตะวันออกฟายแน้นซ์ (๑๙๙๑) จำกัด (มหาชน) เป็นสถาบันการเงิน มีวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ กู้ยืมเงินและให้กู้ยืมเงินค้ำประกัน โดยในการประกอบธุรกิจเงินทุนนั้น โจทก์ที่ ๑ อยู่ภายใต้การกำกับและดูแลของจำเลยที่ ๖ ส่วนการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

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

๓. จำเลยทั้งเจ็ดที่โจทก์ทั้งสองยื่นฟ้องต่อศาลแพ่ง ประกอบด้วย

(๑) จำเลยที่ ๑ นายเริงชัย มะระกานนท์ ในตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

(๒) จำเลยที่ ๒ นายจรุง หนูขวัญ ในตำแหน่งรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

(๓) จำเลยที่ ๓ นายศิริ การเจริญดี ในตำแหน่งผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

(๔) จำเลยที่ ๔ นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล ในตำแหน่งผู้อำนวยการฝ่ายกำกับและพัฒนาสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย

(๕) จำเลยที่ ๕ นายทนง พิทยะ ในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

(๖) จำเลยที่ ๖ ธนาคารแห่งประเทศไทย

(๗) จำเลยที่ ๗ กระทรวงการคลัง

๔. จำเลยที่ ๑ ถึงจำเลยที่ ๔ ได้ร่วมกันออกมาตรการระงับกิจการบริษัท ฯ โจทก์ที่ ๑ แล้ว จำเลยที่ ๑ ได้เสนอคำแนะนำต่อจำเลยที่ ๕ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้ออกคำสั่งให้โจทก์ที่ ๑ ระงับการดำเนินกิจการ โดยจำเลยที่ ๕ ได้ออกคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๐ ให้โจทก์ที่ ๑ ระงับการดำเนินกิจการ ในคำสั่งดังกล่าวมีบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์อื่นที่ถูกสั่งระงับการดำเนินกิจการพร้อมกับโจทก์ที่ ๑ อีก ๑๕ แห่ง ต่อมาเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๐ จำเลยที่ ๑ ถึงจำเลยที่ ๔ ได้ร่วมกันพิจารณาแล้ว ให้จำเลยที่ ๑ เสนอให้จำเลยที่ ๕ สั่งระงับการดำเนินกิจการบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์อีก ๔๒ แห่ง รวมเป็น ๕๘ แห่ง

คดีนี้สืบเนื่องมาจาก จำเลยที่ ๑ ได้ล่วงรู้กิจการของบริษัทเงินทุน และนำเอาข้อมูลของสถาบันการเงินที่รู้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ไปเปิดเผยต่อสาธารณชนว่า มีสถาบันการเงินประสบภาวะขาดสภาพคล่อง ซึ่งจำเลยที่ ๖ ได้เข้าไปช่วยเหลือตามสมควรแล้ว เป็นเหตุให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าหนี้เงินฝากตามตั๋วสัญญาใช้เงินของบริษัทโจทก์ที่ ๑ ได้ถอนเงินไปจากโจทก์ที่ ๑ จำนวนมาก จนทำให้บริษัท ฯ โจทก์ที่ ๑ ประสบปัญหาสภาพคล่องในการดำเนินกิจการ โดยเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๐ จำเลยที่ ๑ ได้สั่งให้โจทก์ที่ ๑ เพิ่มทุนจดทะเบียนเป็นเงินไม่ต่ำกว่า ๕๐๐ ล้านบาท ซึ่งการดำเนินการต้องกระทำเป็นความลับและด้วยความระมัดระวัง ซึ่งหาเป็นเช่นนั้นไม่ จำเลยที่ ๑ ได้ให้ข่าวเกี่ยวกับปัญหาบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์หลายครั้ง โดยจำเลยที่ ๑ ถึงจำเลยที่ ๔ มีความประสงค์โดยเจตนาจะลดจำนวนบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ให้เหลือจำนวนน้อยที่สุด ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการกำกับดูแลโดยวิธีควบกิจการโดยไม่มีกฎระเบียบที่รองรับเพียงพอ จึงเป็นอุปสรรคต่อโจทก์ที่ ๑ แม้ในภายหลังจะได้ออกพระราชกำหนดหลายฉบับเพื่อดำเนินการเรื่องนี้ นอกจากนี้ จำเลยที่ ๑ ถึงจำเลยที่ ๕ ยังได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหลายประการตามที่ปรากฏในคำฟ้องของโจทก์โดยการกระทำของ

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

๕. ศาลแพ่งมีคำสั่งรับฟ้องโจทก์ทั้งสอง เฉพาะจำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๖ และจำเลยที่ ๗ ส่วนจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ โจทก์ได้บรรยายฟ้องว่า ได้ร่วมกันกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งโจทก์ทั้งสองสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง โจทก์ทั้งสองไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ให้ยกฟ้องโจทก์ทั้งสองสำหรับจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕

๖. วันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๑ โจทก์ทั้งสองได้ยื่นคำร้องโต้แย้งต่อศาลแพ่งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ ขอให้ศาลแพ่งส่งไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลแพ่งมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๑ ว่า ไม่มีเหตุอันจะพึงเพิกถอนคำสั่งเดิม

๗. วันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๑ โจทก์ทั้งสองได้ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งว่า ศาลได้สั่งคลาดเคลื่อนไปจากเรื่องที่โจทก์ร้องขอ โดยโจทก์ร้องขอใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ซึ่งเป็นกรณีที่โจทก์โต้แย้งว่า การที่ศาลใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาบังคับและวินิจฉัยคดีนี้ โจทก์เห็นว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญ โดยขอให้ศาลแพ่งส่งความเห็นพร้อมสำเนาคำฟ้อง คำสั่งและคำพิพากษาของศาล เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลแพ่งสำเนาคำร้องให้จำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๖ และจำเลยที่ ๗ โดยจำเลยทั้งสามยื่นคำแถลงคัดค้านว่า สำหรับจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ศาลมีคำสั่งให้ยกฟ้องจนพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งศาลถึงที่สุดแล้ว และบทบัญญัติของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และคำว่า คู่ความ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หมายถึง คู่ความทุกฝ่ายในคดีนั้นเป็นผู้โต้แย้ง มิใช่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ศาลแพ่งจึงมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๑ ว่า คดีนี้โจทก์ทั้งสองเพียงฝ่ายเดียวที่โต้แย้ง กรณีไม่ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ไม่จำต้องส่งความเห็นข้อโต้แย้ง สำเนาคำฟ้อง คำสั่งและคำพิพากษาของศาล ไปยังศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

๘. ต่อมาศาลแพ่งได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๑ ในคำร้องนี้ว่า เนื่องจากคำสั่งศาลตามรายงานกระบวนพิจารณาเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๑ ที่ไม่ส่งความเห็น ข้อโต้แย้ง สำเนาคำฟ้อง คำสั่งและคำพิพากษาของศาล ไปยังศาลรัฐธรรมนูญ โดยศาลแพ่งได้ตรวจพบแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ควรจะให้ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัย จึงเห็นควรให้เพิกถอนคำสั่งศาลดังกล่าวเสีย แล้วมีคำสั่งใหม่เป็น

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 เป็นการฟ้องด้วยเหตุจากการปฏิบัติตามหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มิได้ฟ้องให้จำเลยต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว และในส่วนของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีสาระสำคัญสองประการคือ มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้ในเรื่องความรับผิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งได้กระทำหน้าที่และได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก และให้หน่วยงานของรัฐรับผิดโดยตรงต่อบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำไปในหน้าที่ โดยในคำฟ้องได้กล่าวว่า จำเลยทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายเพราะการกระทำในหน้าที่ และยังฟ้องธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นหน่วยงานที่จำเลยสังกัดอยู่ ให้รับผิดชอบเต็มตามจำนวนความเสียหายที่โจทก์อ้างว่า จำเลยและเจ้าหน้าที่คนอื่นซึ่งปฏิบัติตามหน้าที่ได้กระทำความเสียหายต่อโจทก์แล้วจึงไม่ได้รับความเสียหายแต่อย่างไร

จำเลยที่ ๕ ได้ยื่นคำชี้แจงมายังศาลรัฐธรรมนูญสรุปว่า การจะฟ้องข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้นๆ ได้เพียงใดหรือไม่นั้น ไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยเฉพาะเจาะจงคงเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จำเลยที่ ๕ ได้ดำเนินกิจการต่างๆ ของกระทรวงการคลังตามที่โจทก์บรรยายฟ้องเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยแท้ หาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ และเห็นว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่ประการใด

ศาลรัฐธรรมนูญได้ออกนั่งพิจารณาคดีโดยเปิดเผยเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๑ เพื่อรับฟังข้อเท็จจริงของคู่กรณีสรุปได้ว่า

โจทก์ที่ ๒ เบิกความโดยอ้างคำชี้แจงเป็นหนังสือและมีความเห็นโดยมีใจความสำคัญว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ห้ามมิให้ผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกำหนดให้ฟ้องหน่วยงานของรัฐ แล้วหน่วยงานของรัฐเป็นผู้พิจารณาไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกต่อหนึ่งนั้น เป็นการจำกัดสิทธิของผู้เสียหาย

ไม่ให้ฟ้องผู้กระทำละเมิดได้โดยตรง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ โดยกระบวนการของรัฐที่จะไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดมีลักษณะไม่โปร่งใส และผู้เสียหายไม่มีส่วนเข้าไปรับรู้ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอาจไม่ได้รับสภาพบังคับทางแพ่งอย่างเหมาะสมแก่ความผิด ยิ่งกว่านั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นการเลือกปฏิบัติและมีผลใช้บังคับเฉพาะกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น โดยผู้เสียหายไม่ได้รับความยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกันตามรัฐธรรมนูญ

จำเลยที่ ๔ เบิกความโดยอ้างหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงประกอบแถลงการณ์ว่า หากเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายต้องรับผิดทางละเมิดเป็นการส่วนตัวจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐรับผิดโดยตรงในความเสียหายที่เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

ต่อมาโจทก์ที่ ๒ และจำเลยที่ ๒ จำเลยที่ ๓ และจำเลยที่ ๔ ได้ยื่นเอกสารชี้แจงเพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัย

ข้อกฎหมายที่จะต้องนำมาใช้ประกอบการพิจารณาวินิจฉัย คือ

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ 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 “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย”

มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า "สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย"

มาตรา ๓๓๕ บัญญัติว่า "ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้ มาใช้บังคับกับกรณีต่าง ๆ ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ แต่เมื่อมีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่ หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว การดำเนินการนั้นต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๙ ทั้งนี้ ให้นำไปใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วย โดยอนุโลม"

..... ฯลฯ .....

๒. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง

มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้"

ประเด็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า

ประเด็นปัญหาแรก การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ดังนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการฟ้องคดีของโจทก์ต่อกรณีนี้จะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ หรือไม่

ประเด็นปัญหาที่สอง บทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ในประเด็นปัญหาแรก ที่โจทก์อ้างว่า มาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญได้วางหลักไว้อย่างชัดแจ้งว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะทำมิได้ โจทก์จึงมีสิทธิฟ้องจำเลยซึ่งเป็นผู้

กระทำละเมิดต่อโจทก์ทั้งสอง โดยมีสิทธิฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ในคดีดังกล่าวได้โดยตรง พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ในหมวด ๓ ตั้งแต่มาตรา ๒๖ ถึงมาตรา ๖๕ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ว่า "การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึง ..... สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้" มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า "สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครอง ....." มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้" และมาตรา ๖๒ บัญญัติว่า "สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้นย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ" แสดงว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่ให้สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเท่านั้น โดยรัฐธรรมนูญมิได้รับรองไปถึงสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ข้าราชการพนักงานหรือลูกจ้างที่ปฏิบัติงานในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล) ด้วย ดังนั้น สิทธิในการฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่โจทก์โต้แย้งนั้นหาใช่สิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามนัยของมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญไม่

ส่วนสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ แม้จะมีอยู่แต่ก็มิได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๖ บัญญัติว่า "ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง ....."

การที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า "หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้" พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ แล้ว และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง เมื่อผลเป็นเช่นนี้จึงไม่จำต้องพิจารณาว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปหรือไม่

จะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง ยิ่งไปกว่านั้นในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ วรรคหนึ่ง และ (๑) บัญญัติว่า "ในวาระเริ่มแรกมิให้นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้มาใช้บังคับกับกรณีต่าง ๆ ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้" และ (๑) บัญญัติว่า "(๑) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๘ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ....." ดังนั้น ในเมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จึงไม่อยู่ในบังคับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ โดยเหตุผลดังกล่าว ข้ออ้างโจทก์ในกรณีดังกล่าวจึงไม่อาจรับฟังได้

ในประเด็นปัญหาที่สอง การห้ามฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามที่ได้พิจารณามาในประเด็นปัญหาแรก เมื่อมิใช่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ แล้ว บทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ยังสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติของหมวด ๓ ที่ว่าด้วย "สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย" อีกด้วย

โดยเหตุผลที่ได้พิจารณามาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ