



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๔๑

วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๑

เรื่อง ศาลแพ่งส่งความเห็นของคู่ความซึ่งโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลแพ่งได้ส่งความเห็นของคู่ความซึ่งโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ตะวันออกฟายแนนซ์ (๑๕๕๑) จำกัด (มหาชน) โจทก์ที่ ๑ กับ นายโกศล ไกรฤกษ์ โจทก์ที่ ๒ ได้ยื่นฟ้อง นายเรงชัย มะระกานนท์ จำเลยที่ ๑ นายจรุง หนูขวัญ จำเลยที่ ๒ นายศิริ การเจริญดี จำเลยที่ ๓ นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล จำเลยที่ ๔ นายทง พิทยะ จำเลยที่ ๕ ธนาคารแห่งประเทศไทย จำเลยที่ ๖ และกระทรวงการคลัง จำเลยที่ ๗ เป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง ให้ร่วมกันรับผิดในทางละเมิด ตามคดีหมายเลขดำที่ ๓๐๑๐๗/๒๕๔๐ ซึ่งศาลแพ่งได้มีคำสั่งให้ยกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ โดยอ้างเหตุผลในการมีคำสั่งยกฟ้องว่า ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง โจทก์ทั้งสองสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ โจทก์ทั้งสองจึงไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ซึ่งโจทก์ทั้งสองได้ยื่นคำร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ขอให้ศาลแพ่งส่งความเห็นเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงตามคำฟ้อง คำคู่ความ และรายงานกระบวนการพิจารณาของศาลแพ่ง ปรากฏว่า โจทก์ที่ ๑ และโจทก์ที่ ๒ ได้ฟ้องจำเลยทั้งเจ็ดว่า ร่วมกันกระทำการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย จงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้โจทก์ทั้งสองได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สิน คือ เมื่อระหว่างปลายปี ๒๕๓๕ จนถึงต้นปี ๒๕๔๐ จำเลยที่ ๑ ในฐานะเป็นผู้กำกับและควบคุมสถาบันการเงินได้ล่วงรู้กิจการและฐานะของสถาบันการเงินในหน้าที่อันควรปิดเป็นความลับได้เปิดเผยต่อสาธารณชนว่ามีสถาบันการเงินหลายแห่งกำลังขาดสภาพคล่อง จำเลยที่ ๖ ได้เข้าไปแก้ไข ทำให้ประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินขาดความเชื่อมั่นพากันไปถอนเงินจากสถาบันการเงินรวมทั้งของโจทก์ที่ ๑ เป็นจำนวนมากทำให้ธุรกิจการเงินของโจทก์ที่ ๑ ขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง แล้วจำเลยที่ ๑ ถึงจำเลยที่ ๔ ได้ออกมาตรการเสนอจำเลยที่ ๕ ให้สั่งปิดกิจการเงินทุนและหลักทรัพย์ของโจทก์ที่ ๑ เพื่อแก้ไขฐานะทางการเงินของโจทก์ที่ ๑ จำเลยที่ ๕ จึงได้มีคำสั่งปิดกิจการของโจทก์ที่ ๑ ตามข้อเสนอดังกล่าวพร้อมกับสถาบันการเงินอื่นๆ อีกรวม ๑๕ แห่ง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ระบบสถาบันการเงินทั้งระบบและแก่ประชาชนทั่วประเทศ และจำเลยที่ ๑ ได้สั่งให้โจทก์ที่ ๑ เพิ่มทุนจดทะเบียนอีกไม่ต่ำกว่า ๕๐๐ ล้านบาท ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด โดยมีได้ระมัดระวังกระทำการให้เป็นความลับ ทำให้ผู้ร่วมลงทุนและผู้ถือหุ้นเดิม รวมทั้งประชาชนทั่วไปเกิดความปั่นป่วนพากันมาถอนเงินจากโจทก์ที่ ๑ เป็นจำนวนมาก ทำให้โจทก์ที่ ๑ ขาดสภาพคล่องรุนแรงยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยจำเลยที่ ๑ ถึงจำเลยที่ ๔ มีความประสงค์จะลดจำนวนสถาบันการเงินลงให้อยู่ในจำนวนที่สามารถควบคุมได้ และจำเลยที่ ๑ ยังได้สั่งการให้โจทก์ที่ ๑ และสถาบันการเงินอื่นๆ รวม ๕๘ แห่ง ควบกิจการเข้าด้วยกัน โดยไม่มีกฎระเบียบรองรับที่เพียงพอ การกระทำต่างๆ ของจำเลยที่ ๑ ถึงจำเลยที่ ๗ ดังกล่าว ทำให้โจทก์ทั้งสองได้รับความเสียหายเป็นเงิน ๕,๔๔๖,๔๘๕,๕๗๑.๔๕ บาท ขอให้จำเลยทั้งเจ็ดร่วมกันรับผิดชอบเงินจำนวนดังกล่าวแก่โจทก์ทั้งสอง

ศาลแพ่งมีคำสั่งรับฟ้องโจทก์ทั้งสอง เฉพาะจำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๖ และจำเลยที่ ๗ สำหรับจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ศาลแพ่งมีคำสั่งว่าโจทก์ทั้งสองไม่มีอำนาจฟ้องให้ยกฟ้อง

โจทก์ทั้งสองได้ยื่นคำร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ขอให้ศาลแพ่งส่งความเห็นเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลแพ่งจึงส่งคำร้องพร้อมทั้งความเห็น ข้อโต้แย้ง สำเนาคำฟ้อง คำสั่งและคำพิพากษาของศาลมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้องของผู้ร้องทั้งสองเห็นว่าเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ จึงรับไว้ดำเนินการ และสำเนาคำร้องให้ผู้ที่เกี่ยวข้องแสดงความเห็นและได้ออกนั่งพิจารณาฟังข้อเท็จจริง รวมทั้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องส่งคำแถลงและเอกสารเพิ่มเติมแล้ว

ตามข้อโต้แย้งของผู้ร้องทั้งสองมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาว่าพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และต้องด้วยมาตรา ๖ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ไว้ในหมวด ๓ ตั้งแต่มาตรา ๒๖ ถึงมาตรา ๖๕ โดยมาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึง สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครอง” และมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัด สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบ กระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” แต่มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้อง หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของ หน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งจะเห็นได้ว่าสิทธิของบุคคล ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามมาตรา ๖๒ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ที่ว่าด้วย “สิทธิและเสรีภาพของ ชนชาวไทย” คือสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล เท่านั้น รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติรับรองไปถึงสิทธิของบุคคลที่จะ ฟ้องเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาด้วย ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้อง รับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหาย อาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้” นั้น เป็นการที่กฎหมายบัญญัติ รับรองสิทธิของบุคคลที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ โดยให้บุคคลที่เป็นผู้เสียหายฟ้องหน่วยงาน ของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ได้โดยตรง และในส่วนที่บัญญัติว่า จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ก็ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะสิทธิของบุคคลที่ จะฟ้องเจ้าหน้าที่ แม้จะมีอยู่แต่ก็มีได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น สิทธิในการฟ้องเจ้าหน้าที่

ของรัฐตามที่โจทก์ได้แย้งนั้นจึงมิใช่สิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แต่สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ก็ยังคงมีอยู่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๖ ที่บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง

และมาตรา ๗ วรรคสอง บัญญัติว่า “ถ้าศาลพิพากษายกฟ้อง เพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐ มิใช่ผู้ต้องรับผิด ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือน นับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด” ศาลรัฐธรรมนูญจึงเห็นว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง

เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณามาตรา ๒๕ วรรคสอง ว่าจะ เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปหรือไม่ และจะต้องระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้ อำนาจในการตรากฎหมายนั้นหรือไม่ เพราะมาตรา ๒๕ วรรคสอง ใช้เฉพาะกับกฎหมายตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง เท่านั้น นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ ที่บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้มาใช้บังคับกับกรณีต่างๆ ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้ (๑) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวัน ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้.....” ดังนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จึงไม่อยู่ในบังคับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ด้วย

ส่วนข้อโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ ด้วยนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติถึงสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๒๗ บัญญัติถึงสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่สิทธิที่บุคคลจะฟ้องเจ้าหน้าที่มิได้บัญญัติหรือรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังได้วินิจฉัยแล้ว ฉะนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง จึงไม่อยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เช่นกัน

โดยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

นายเชาวน์ สายเชื้อ	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
นายโกเมน ภัทรภิรมย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจุมพล ณ สงขลา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
พลโท จุล อติเรก	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายชัยอนันต์ สมุทวณิช	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายประเสริฐ นาสกุล	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายปรีชา เถลิมวณิชย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมงคล สระแก้ว	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุจินดา ยงสุนทร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุวิทย์ ธีรพงษ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอนันต์ เกตุวงศ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอุระ หวังอ้อมกลาง	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ