

## คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๕๑

วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๑

เรื่อง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (กรณีของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ตะวันออกฟายแนนซ์ (๑๕๕๑) จำกัด (มหาชน) - ผู้ร้อง)

ศาลแพ่งมีหนังสือที่ ขธ ๐๒๐๘/๑๕๕๕๘ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๑ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ว่า โจทก์ในคดีบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ตะวันออกฟายแนนซ์ (๑๕๕๑) จำกัด (มหาชน) ยื่นคำร้องว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และขอให้ส่งความเห็นดังกล่าวของโจทก์เพื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ศาลแพ่งจึงส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ต่อไป

สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ตะวันออกฟายแนนซ์ (๑๕๕๑) จำกัด (มหาชน) ที่ ๑ และนายโกศล ไกรฤกษ์ ผู้รับมอบอำนาจ ที่ ๒ รวม ๒ คน เป็นโจทก์ ยื่นฟ้อง 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 รวม ๗ คน ในข้อหาละเมิดซึ่งมีจำนวนทุนทรัพย์ ๕,๔๔๖,๔๘๕,๕๗๑ บาท ๔๕ สตางค์ ต่อศาลแพ่ง เมื่อ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๐

ศาลแพ่งมีคำสั่งรับฟ้องเฉพาะกรณีของจำเลยที่ ๑ ที่ ๖ และที่ ๗ เมื่อ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๐

โจทก์ยื่นคำร้องโต้แย้งคำสั่งศาลแพ่งเมื่อ ๗ มกราคม ๒๕๕๑ ว่าคำสั่งของศาลแพ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยให้เหตุผลว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ และทำคำร้องยื่นต่อศาลแพ่งเมื่อ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๑ ขอให้ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของโจทก์ที่ว่า พระราชบัญญัตินี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๕

ธนาคารแห่งประเทศไทย จำเลยที่ ๖ ทำคำแถลงคัดค้านยื่นต่อศาลแพ่งเมื่อ ๕ มีนาคม ๒๕๕๑ ว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญมิได้จำกัดตัดสิทธิของโจทก์แต่ประการใด ขอให้ยกคำร้องของโจทก์ เมื่อ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๑ และพิพากษาคดีนี้ต่อไป

กระทรวงการคลัง จำเลยที่ ๗ ทำคำแถลงคัดค้านยื่นต่อศาลแพ่งเมื่อ ๕ มีนาคม ๒๕๕๑ โดยอ้างว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ต่อมาศาลแพ่งพิจารณาคดีนี้ในวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๑ แล้วสั่งว่า กรณีไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ไม่จำเป็นต้องส่งสำนวนคดีนี้ไปยังศาลรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ได้พิจารณาคดีนี้อีกและสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและมีคำสั่งใหม่ให้ส่งความเห็น ข้อโต้แย้ง สำเนา คำฟ้อง คำสั่งและคำพิพากษาของศาลไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยต่อไป

ผู้ถูกร้อง (จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๔) ซึ่งแจ้งต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นหนังสือเมื่อ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ สรุปได้ว่า (๑) ผู้ถูกร้องดำเนินการไปตามกฎหมายและคำสั่งของผู้บังคับบัญชา (๒) ผู้ร้องโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และคำฟ้องของผู้ร้องเป็นการฟ้องผู้ถูกร้องเพราะเหตุจากการปฏิบัติตามหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย (๓) ผู้ถูกร้องเห็นว่า พระราชบัญญัติความรับผิด ฯ (ก) ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ (ข) มีสาระสำคัญ คือ ไม่ให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้ในเรื่องความรับผิดของเจ้าหน้าที่ และ (ค) ให้หน่วยงานของรัฐรับผิดโดยตรงต่อบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำไปในหน้าที่ (๔) ผู้ร้องฟ้องธนาคารแห่งประเทศไทยให้รับผิดเต็มตามจำนวนความเสียหายที่ผู้ร้องได้รับจากการที่ผู้ถูกร้องและเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติตามหน้าที่ได้กระทำต่อผู้ร้องแล้ว (๕) หากผู้ร้องชนะคดีก็มีได้หมายความว่า ผู้ถูกร้องจะไม่ต้องรับผิดเพราะพระราชบัญญัติความรับผิด ฯ ได้วางขั้นตอนให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการตรวจสอบและไต่เบี่ยเอากับผู้ถูกร้องได้อยู่แล้ว

ส่วนผู้ถูกร้อง (จำเลยที่ ๕) ซึ่งแจ้งต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นหนังสือเมื่อ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๑ สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะ (๑) รัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติห้าม (๒) รัฐธรรมนูญคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ ฯลฯ (๓) การที่ผู้ถูกร้องดำเนินกิจการต่างๆ หาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ (๔) พระราชบัญญัติความรับผิด ฯ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัวหรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดของแต่ละคน มิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ

ศาลรัฐธรรมนูญออกนั่งพิจารณาเมื่อ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๑

ผู้ร้อง (โจทก์ที่ ๒) ซึ่งแจ้งต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นหนังสือสรุปได้ว่า (๑) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วางหลักไว้อย่างชัดแจ้งว่า การจำกัดสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ (๒) เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิด ฯ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลจึงหาควรยกกฎหมายดังกล่าวขึ้นเป็นเหตุยกฟ้องในคดี

ดังกล่าวไม่ (๓) คดีของผู้ร้องเข้าเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ให้ศาลแพ่งส่งความเห็นเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย (๔) เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแล้วก็ไม่มีความจำเป็นต้องมีพระราชบัญญัติความรับผิด ฯ อีกต่อไป (๕) การที่พระราชบัญญัติความรับผิด ฯ ห้ามมิให้ประชาชนผู้เสียหายจากการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกำหนดให้ฟ้องหน่วยงานของรัฐแล้วหน่วยงานของรัฐเป็นผู้พิจารณาไล่เบียดเอาจากเจ้าหน้าที่อีกทอดหนึ่งนั้น กระบวนการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ และแถลงด้วยวาจาว่าการปฏิบัติการของจำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๕ เป็นการเลือกปฏิบัติซึ่งไม่ถูกต้อง การที่ผู้ร้องฟ้องจำเลยดังกล่าวเพื่อให้เป็นแบบอย่างในการบริหารราชการแผ่นดิน และมีให้เกิดปัญหาเช่นนี้อีก การที่ศาลไม่รับฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ทำให้ผู้ร้องเสียเปรียบ เนื่องจากไม่มีจำเลยที่ศาลไม่รับฟ้องเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย หากศาลยกฟ้องในกรณีที่เป็นหน่วยราชการแล้ว แม้พระราชบัญญัติความรับผิด ฯ จะให้อำนาจฟ้องเจ้าหน้าที่อีก แต่ต้องเสียเวลาและเงินทองจำนวนมาก การฟ้องใหม่ทำให้กระบวนการพิจารณาต้องเริ่มต้นใหม่ เป็นผลให้ไม่ดำเนินไปด้วยความรวดเร็ว ไม่เป็นไปตามนโยบายของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ผู้ถูกร้องชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นหนังสือสรุปได้ว่า (๑) การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น หาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การให้ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชน คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (นิติบุคคลต้องรับผิดต่อบุคคลภายนอกในความเสียหายที่เกิดจากนิติบุคคล ตามมาตรา ๗๖ และนายจ้างหรือตัวการต้องร่วมรับผิดกับลูกจ้างหรือตัวแทน ตามมาตรา ๔๒๕ มาตรา ๔๒๖ และมาตรา ๔๒๗) เป็นการไม่เหมาะสมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการกระทำต่างๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่เจ้าหน้าที่ทำไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อบุคคลภายนอก ก็จะมีการฟ้องไล่เบียดเอาจากเจ้าหน้าที่จนเต็มจำนวน ทั้งๆ ที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ยังมีการนำหลักกฎหมายเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายเอกชนมาใช้บังคับเพื่อให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนั้นมุ่งหมายแต่จะเอาเงินคืนให้ครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อเจ้าหน้าที่แต่ละคน กรณีเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ และยังเป็นการบั่นทอนขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย (๒) พระราชบัญญัติความรับผิด ฯ มีสาระสำคัญ คือ (ก) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อความเสียหายที่เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำไม่ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้เสียหาย คือ ไม่ถูกฟ้อง แต่ให้ผู้เสียหายฟ้อง

หน่วยงานของรัฐได้โดยตรง ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดยังต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐในภายหลัง หากความเสียหายนั้นเป็นผลจากการกระทำที่เป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (ข) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่หลายคนทำความเสียหายให้หน่วยงานของรัฐ ก็จะพิจารณาความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่แต่ละคนให้รับผิดชอบเฉพาะในส่วนของตน โดยคำนึงถึงการกระทำ ตำแหน่ง และหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่แต่ละคนเป็นเกณฑ์ และกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่หน่วยงานของรัฐมีส่วนบกพร่องอยู่ด้วย (ค) ผู้เสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่มีโอกาสขอรับการเยียวยาจากฝ่ายปกครองได้ก่อนใช้สิทธิทางศาล และให้สามารถร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในระหว่างที่ยังไม่มีศาลปกครองได้ และ (ง) ผู้เสียหายยังคงมีสิทธิได้รับการเยียวยาทางศาลยุติธรรมอย่างบริบูรณ์ และผู้ถูกร้อง (จำเลยที่ ๔) ตอบศาลและผู้ร้องเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและการปิดสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย

นอกจากนี้ ผู้ร้อง (โจทก์ที่ ๒) ซึ่งแจ้งต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นหนังสือเพิ่มเติมเมื่อ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕

ผู้ถูกร้อง (จำเลยที่ ๒-๔) ซึ่งแจ้งต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นหนังสือเพิ่มเติมเมื่อ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๑ ว่า (๑) การที่ผู้ร้องอ้างว่า พระราชบัญญัติความรับผิด ฯ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นกฎหมายที่แบ่งแยกชนชั้นทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับอภิสิทธิ์ที่จะไม่ต้องถูกฟ้องคดีนั้น ผู้ถูกร้องเห็นว่าไม่ถูกต้อง เพราะ (ก) ก่อนที่พระราชบัญญัติความรับผิด ฯ ใช้บังคับ ศาลและหน่วยงานของรัฐได้นำเอาหลักของกฎหมายเอกชน คือ กฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ ซึ่งไม่เป็นธรรม โดยอ้างกรณีศึกษาที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้นำมาวิเคราะห์ไว้ คือ นายวิชัย วิทยากุล ต้องถูกไล่เบี้ยในมูลละเมิดซึ่งมีผู้ร่วมรับผิด ๔ คน ในที่สุดมีแต่นายวิชัย วิทยากุล เพียงผู้เดียวที่ถูกไล่เบี้ยเต็มจำนวน ทั้ง ๆ ที่มีได้กระทำให้เกิดผลละเมิดทั้งหมด (ข) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงควรได้รับความคุ้มครองและความเป็นธรรมในกรณีความรับผิดทางละเมิดเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาได้รับ คือ ต้องรับผิดชอบเฉพาะในส่วนที่ตนได้กระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอันถือได้ว่า เป็นผลใกล้เคียงกับการกระทำโดยเจตนาเท่านั้น หน่วยงานของรัฐควรมีส่วนต้องรับผิดชอบด้วย (ค) การประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิด ฯ ถือว่าเป็นการกำหนดนิติสัมพันธ์ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ระหว่างรัฐและหน่วยงานของรัฐให้ชัดเจนขึ้น และถูกต้องตามหลักกฎหมายมหาชน (ง) สิทธิของผู้เสียหายที่ได้รับความคุ้มครองในกรณีละเมิด คือ การได้รับ

ค่าสินไหมทดแทน ดังนั้นการที่ผู้เสียหายยังสามารถฟ้องให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนได้ สิทธิของผู้เสียหายจึงได้รับความคุ้มครองเช่นเดิม (๒) รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกคนในสังคม จึงได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้เพื่อมิให้เสียหาย เตือดร้อน หรือ ถูกละเมิด การที่ศาลแพ่งไม่รับฟ้องผู้ถูกร้องนั้น ผู้ร้องมีความเสียหายแต่อย่างใด เพราะ (ก) ความประสงค์ของผู้ร้อง คือ ต้องการเรียกร้องค่าเสียหาย เมื่อผู้ร้องได้ฟ้องและศาลแพ่งได้รับฟ้องธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นหน่วยงานที่ผู้ถูกร้องสังกัด และมีความสามารถเพียงพอที่จะชดเชยค่าเสียหายตามที่ศาลแพ่งกำหนด ในกรณีที่ผู้ร้องชนะคดีแล้ว พระราชบัญญัติความรับผิด ฯ จึงไม่ทำให้ผู้ร้องเตือดร้อนเสียหาย หรือถูกรอนสิทธิแต่อย่างใด (ข) ผู้ร้องมีสิทธิขอให้ศาลหมายเรียกเอกสารใดๆ ไปยังผู้ครอบครองได้ ไม่ว่าผู้ครอบครองเอกสารนั้นจะเป็นจำเลยในคดีนี้หรือไม่ (ค) การที่ผู้ร้องอ้างว่า การฟ้องคดีนี้เพื่อเป็นการประจานการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เป็นการใช้สิทธิโดยมิชอบ และ (๓) ผู้ถูกร้องได้เสนอข้อเท็จจริงในการดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับการสั่งปิดกิจการของสถาบันการเงินตลอดจนความจำเป็นต้องมีมาตรการต่างๆ เพื่อแก้ไขวิกฤติการณ์ทางการเงินของประเทศเพื่อประกอบการพิจารณา

ข้อเท็จจริงที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้แล้วไม่จำเป็นต้องแสวงหาพยานหลักฐานอื่นใดอีก

#### กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๑) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๑ วรรคสาม มาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๓๖ วรรคสอง มาตรา ๓๗ วรรคสอง มาตรา ๖๒ และ มาตรา ๖๔

(๒) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๗ มาตรา ๘๑๒ และ มาตรา ๘๒๐

(๓) พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ และมาตรา ๗

#### ปัญหาที่ต้องวินิจฉัย

๑. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้หรือไม่
๒. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่

ความเห็น

ปัญหาแรก เนื่องจากศาลแพ่งส่งสำนวนคดีนี้ เพราะคู่ความโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ต้องด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ตามมาตรา ๒๖๕ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้

ปัญหาที่สอง ปัญหานี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาอยู่ ๒ ประการ คือ

ประการแรก ในกรณีที่จะให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการซึ่งปฏิบัติงานในหน้าที่นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้นย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ บัญญัติรับรองแต่เพียงสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการ ฯลฯ นั้น ซึ่งปฏิบัติงานในหน้าที่ โดยมีได้มีข้อยกเว้นใดๆ ทั้งสิ้น แต่มิได้รับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐของหน่วยราชการนั้นด้วย ส่วนรายละเอียดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มิได้ ซึ่งต่างกับสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยมีข้อยกเว้นว่า “เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย” หรือ “เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อ ...” ดังเช่นสิทธิตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๑ วรรคสาม มาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๓๖ วรรคสอง และ มาตรา ๓๗ วรรคสอง เป็นต้น

ประการที่สอง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และเป็นการนำเอาหลักความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนมาใช้บังคับแทนการใช้กฎหมายเอกชนด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น โดยมีมาตรา ๔ บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้ ...” หน่วยงานของรัฐ “หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ ...” มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่

ของคนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวโดยตรงได้ แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้...” มาตรา ๖ บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้” และมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่า เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบหรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่า เป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี” และวรรคสองบัญญัติต่อไปว่า “ถ้าศาลพิพากษายกฟ้อง เพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิดชอบ ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดชอบซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด” ฯลฯ ซึ่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ นี้ เป็นกฎหมายที่ให้หลักประกันแก่บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากผลแห่งละเมิดของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐนั้นกระทำหรือละเว้นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ฟ้องหน่วยงานของรัฐนั้นให้ต้องรับผิดชอบ โดยไม่มีข้อยกเว้นใดๆ ทั้งสิ้น คือชั้นแรก ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบผู้เสียหายในผลละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐนั้น ได้กระทำหรือละเว้นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ก่อน ทั้งนี้ โดยมีรายละเอียดต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติความรับผิด ฯ และชั้นที่สอง ถ้าศาลพิพากษายกฟ้อง เพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐนั้นมิใช่ผู้ต้องรับผิดชอบ พระราชบัญญัติความรับผิด ฯ ให้ขยายอายุความฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ซึ่งถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้รับผิดชอบแต่มิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปอีกหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด ซึ่งเป็นการรับรองสิทธิของบุคคลผู้เสียหายซึ่งจะฟ้องผู้รับผิดชอบให้ต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดนั้นตามหลักกฎหมายเอกชนได้ และไม่ทำให้ผู้เสียหายต้องเสียสิทธิไป กรณีจึงสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ และไม่ขัดกับมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ หรือมาตรา ๒๘ แต่อย่างใด

อาศัยข้อเท็จจริงและเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ และมาตรา ๗ ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

นายประเสริฐ นาสกุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ