

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๕๑

วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๑

เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

บริษัท เงินทุนหลักทรัพย์ตะวันออกฟายแนนซ์ (๑๕๕๑) จำกัด (มหาชน)

โดย นายโกศล ไกรฤกษ์ ผู้รับมอบอำนาจ ที่ ๑

นายโกศล ไกรฤกษ์ ที่ ๒

โจทก์

ระหว่าง นายเริงชัย มะระกานนท์ ที่ ๑ นายจรุง หนูขวัญ ที่ ๒

นายศิริ การเจริญดี ที่ ๓

นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล ที่ ๔ นายทง พิทยะ ที่ ๕

ธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ ๖ กระทรวงการคลัง ที่ ๗

จำเลย

ด้วยศาลแพ่งได้ส่งคำร้องของโจทก์ทั้งสองซึ่งได้แย้งว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ มาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔

คดีเรื่องนี้สืบเนื่องมาจากโจทก์ที่ ๑ ซึ่งเป็นสถาบันการเงิน และโจทก์ที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นและมีเงินฝากไว้กับโจทก์ที่ ๑ ได้ฟ้องจำเลยทั้งเจ็ดข้อหาว่า จำเลยที่ ๑ ในตำแหน่งผู้ว่าการ จำเลยที่ ๒ ในตำแหน่งรองผู้ว่าการ จำเลยที่ ๓ ในตำแหน่งผู้ช่วยผู้ว่าการ จำเลยที่ ๔ ในตำแหน่งผู้อำนวยการฝ่ายกำกับและพัฒนาสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย จำเลยที่ ๕ ในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กับจำเลยที่ ๖ และจำเลยที่ ๗ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ได้ร่วมกันปฏิบัติการในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย จงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้โจทก์ทั้งสองได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สิน กล่าวคือเมื่อระหว่างปลายปี ๒๕๓๕ จนถึงต้นปี ๒๕๔๐ จำเลยที่ ๑ ในฐานะเป็นผู้กำกับควบคุมสถาบันการเงินได้ล่วงรู้กิจการและฐานะของสถาบันการเงินในหน้าที่อันควรปิดเป็นความลับ ได้เปิดเผยต่อสาธารณชนว่า มีสถาบันการเงินหลายแห่งกำลังขาดสภาพคล่อง จำเลยที่ ๖ กำลังเข้าไปแก้ไข ทำให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินขาดความเชื่อมั่น ได้พากันไปถอนเงินจากสถาบันการเงิน รวมทั้งโจทก์ที่ ๑ เป็นจำนวนมาก ทำให้ธุรกิจการเงินของโจทก์ที่ ๑ เกิดขาดสภาพคล่อง

อย่างรุนแรง แล้วจำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๕ ได้ออกมาตรการเสนอจำเลยที่ ๕ ให้สั่งปิดกิจการเงินทุนและหลักทรัพย์ของโจทก์ที่ ๑ เพื่อแก้ไขฐานะทางการเงินของโจทก์ที่ ๑ จำเลยที่ ๕ จึงได้มีคำสั่งปิดกิจการของโจทก์ที่ ๑ ตามข้อเสนอดังกล่าวพร้อมทั้งสถาบันการเงินอื่นๆ อีกรวม ๕๘ แห่ง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ระบบสถาบันการเงินทั้งระบบ และประชาชนทั่วประเทศ และจำเลยที่ ๑ ได้สั่งให้โจทก์ที่ ๑ เพิ่มทุนจดทะเบียนอีกไม่ต่ำกว่า ๕๐๐ ล้านบาท โดยกำหนดให้ทำให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาโดยมิได้ระมัดระวังกระทำการเป็นความลับ ทำให้ผู้ร่วมลงทุนและผู้ถือหุ้นเดิมรวมทั้งประชาชนทั่วไปเกิดความปั่นป่วนพากันมาถอนเงินจากโจทก์ที่ ๑ ไปเป็นจำนวนมาก ทำให้โจทก์ที่ ๑ เกิดขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรงยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยจำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๕ มีความประสงค์จะลดจำนวนสถาบันการเงินลงให้อยู่ในจำนวนที่สามารถควบคุมได้ และจำเลยที่ ๑ ยังได้สั่งการให้โจทก์ที่ ๑ และสถาบันการเงินอื่นๆ อีก รวม ๕๘ แห่ง ควบกิจการเข้าด้วยกันโดยไม่มีกฎระเบียบรองรับที่เพียงพอ จึงเป็นอุปสรรคที่โจทก์ที่ ๑ ไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งของจำเลยที่ ๑ ได้ แม้ในภายหลังจะได้ออกพระราชกำหนดอีกหลายฉบับเพื่อดำเนินการในเรื่องนี้ นอกจากนี้จำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๕ ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหลายประการ เช่น จำเลยที่ ๑ ไม่สั่งการให้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเข้าซื้อหุ้นเพิ่มทุนแทนผู้ถือหุ้นเดิมของโจทก์ที่ ๑ หลังจากสั่งปิดกิจการของโจทก์ที่ ๑ แล้ว จำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๕ ไม่รีบเร่งเข้าแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินให้ชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรม ปล่อยทิ้งไว้ให้เนิ่นนาน อีกทั้งไม่ได้ดำเนินการแก้ไขเป็นการลับหรือเป็นการภายใน มีการเปลี่ยนผู้ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาหรือคณะกรรมการฟื้นฟูหลายครั้ง และจำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๕ ได้ร่วมกันกำหนดหลักเกณฑ์ประเมินสินทรัพย์และหนี้สินเพื่อการควบหรือโอนกิจการของสถาบันการเงินเข้มงวดเกินไป จำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๕ มิได้กำหนดขั้นตอนการแก้ไขตามลำดับขั้นที่ควรกระทำและมิได้กำหนดมาตรการรองรับลูกหนี้ที่ดีของสถาบันการเงินเป็นเหตุให้ลูกหนี้ที่ดีในภาคธุรกิจต่างๆ ได้รับผลกระทบกระเทือนกลายเป็นลูกหนี้เสียไป เพราะไม่สามารถประกอบธุรกิจตามปกติได้ ทำให้วงจรการเงินของลูกหนี้ที่ดีต้องสะดุดหยุดลงจนไม่สามารถชำระคืนเงินและดอกเบี้ยแก่โจทก์ที่ ๑ ได้ถึงขั้นลูกหนี้ต้องล้มละลาย ลูกหนี้จึงถูกลดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน เป็นเหตุให้สถาบันการเงินที่ถูกปิดกิจการต้องกันสำรองหนี้สงสัยจะสูญเป็นจำนวนมาก จนทำให้เงินกองทุนของโจทก์ที่ ๑ ต้องลดลงอย่างรวดเร็วจนต่ำกว่าทุนจดทะเบียน โดยมิได้เกิดจากโจทก์ที่ ๑ บริหารงานผิดพลาดเอง นักลงทุนจึงเกิดความไม่มั่นใจในการเข้ามาร่วมลงทุนฟื้นฟูโจทก์ที่ ๑ เพราะไม่เชื่อถือมาตรการแก้ไขปัญหของจำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๕ จึงทำให้ไม่สามารถหาเงินเพิ่มทุนจากคนในประเทศได้ จำต้องเปิดโอกาสให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนในธุรกิจการเงินเพื่อครอบงำกิจการของสถาบันการเงินในประเทศไทย นอกจากนี้จำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๕ ได้ร่วมกันสั่งปิดกิจการของโจทก์ที่ ๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการธุรกิจ

หลักทรัพย์ด้วยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีอำนาจ เพราะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๘ การกระทำต่างๆ ของจำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๕ ดังกล่าวมาเป็นเหตุให้โจทก์ที่ ๑ ได้รับความเสียหายเป็นเงิน ๒,๘๔๕ ล้านบาท และต้องขาดรายได้จากการประกอบธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์อีก ๔๐๐ ล้านบาท รวมค่าเสียหายของ โจทก์ที่ ๑ เป็นเงิน ๓,๒๔๕ ล้านบาท

ส่วนโจทก์ที่ ๒ ในฐานะผู้ถือหุ้นใหญ่ของโจทก์ที่ ๑ จำนวน ๕๔,๕๐๓,๑๗๑ หุ้น มีมูลค่า เป็นเงิน ๒,๑๕๖ ล้านบาทเศษ เมื่อโจทก์ที่ ๑ ถูกปิดกิจการ มูลค่าหุ้นจำนวนดังกล่าวของโจทก์ที่ ๒ จึงมีค่าเป็นศูนย์ ทำให้โจทก์ที่ ๒ ต้องเสียหายเป็นเงิน ๒,๑๕๖,๑๒๖,๘๔๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย และโจทก์ที่ ๑ ไม่สามารถถอนเงินฝากในรูปตัวสัญญาใช้เงินจำนวน ๕,๐๔๓,๕๑๑.๕๕ บาท ทำให้ โจทก์ที่ ๒ ต้องเสียหายตามจำนวนเงินดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ย รวมค่าเสียหายของโจทก์ที่ ๒ เป็นเงิน ๒,๒๐๑,๔๘๕,๕๗๑.๕๕ บาท ขอให้จำเลยทั้งเจ็ดร่วมกันรับผิดชอบใช้เงินจำนวนดังกล่าวแก่โจทก์ที่ ๑ ที่ ๒

ในชั้นตรวจรับคำฟ้อง ศาลแพ่งสั่งรับฟ้องโจทก์เฉพาะจำเลยที่ ๑ ที่ ๖ ที่ ๗ และพิพากษา ยกฟ้องจำเลยที่ ๒ ที่ ๓ ที่ ๔ ที่ ๕ โดยอ้างว่า สำหรับจำเลยที่ ๒ ที่ ๓ ที่ ๔ ที่ ๕ โจทก์ ได้บรรยายฟ้องว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ร่วมกันกระทำการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งโจทก์ทั้งสอง สามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ตามพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคแรก โจทก์ทั้งสองไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยที่ ๒ ที่ ๓ ที่ ๔ ที่ ๕ ให้ยกฟ้อง

โจทก์ทั้งสองยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งและแถลงเพิ่มเติมตามหนังสือลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๑ ใจความสำคัญว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะมีบทบัญญัติห้ามมิให้ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำ ละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรงและมีแต่สิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบ ผู้เสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้นจึงเป็นการใช้กฎหมายบังคับโดยเฉพาะเจาะจงกับ การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นบุคคลจำนวนหนึ่งในสังคมโดยเป็นการเลือกปฏิบัติ และ เป็นการยกเว้นความรับผิดทางละเมิดของลูกจ้าง นายจ้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เฉพาะบุคคลกลุ่มเดียวไม่ได้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ใช้บังคับไม่ได้ตามมาตรา ๖

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาตามข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญข้อ ๑๐ แล้ว มีมติด้วยคะแนนเสียง ๗ ต่อ ๔ ให้รับคำร้องของโจทก์ไว้ดำเนินการต่อไป ผู้ทำคำวินิจฉัยเป็นเสียงข้างน้อยเห็นว่าไม่ควรรับคำร้องของโจทก์ไว้ดำเนินการต่อไป จึงทำคำวินิจฉัยในส่วนของตนดังต่อไปนี้

ได้พิจารณาแล้ว ตามคำร้องของโจทก์มีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยข้อแรกกว่าที่ศาลแพ่งมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของโจทก์เฉพาะจำเลยบางคนที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามบทบัญญัติในมาตรา ๕ วรรคแรก ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการฟ้องคดีของโจทก์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ วรรคแรก หรือไม่ เห็นว่าตามหลักทั่วไปบุคคลใดทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น บุคคลนั้นก็ต้องรับผิดในความเสียหายที่ตนเป็นผู้ก่อขึ้น ส่วนบุคคลอื่นที่มีได้เป็นผู้ทำละเมิดจะต้องร่วมรับผิดกับผู้ทำละเมิดด้วยหรือไม่นั้น ก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ฯ ใช้บังคับ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๕ บัญญัติให้นายจ้างต้องร่วมรับผิดกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิดที่ลูกจ้างกระทำไปในทางการที่จ้าง แต่มิได้บัญญัติถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้เลยหากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้องร่วมรับผิดในผลแห่งละเมิดนั้นด้วยหรือไม่ ดังนั้นจึงไม่อาจนำหลักในมาตรา ๔๒๕ ดังกล่าวข้างต้นมาใช้บังคับในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ได้เว้นแต่ลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น เพราะหน่วยงานของรัฐย่อมมีลูกจ้างได้เช่นกัน ทั้งนี้ เพราะความสัมพันธ์หรือฐานะของนายจ้าง ลูกจ้าง เกิดขึ้นโดยอาศัยมูลสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๗๕ ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชน ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการกับหน่วยงานของรัฐหรือส่วนราชการเป็นความสัมพันธ์ทางกฎหมายปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนมีหลักเกณฑ์ที่จะต้องปฏิบัติกำหนดไว้ในกฎหมายโดยเฉพาะ

ปัญหาว่าถ้าข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐต้องร่วมรับผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำละเมิดหรือไม่ เมื่อไม่อาจนำหลักเรื่องลูกจ้างนายจ้างมาใช้บังคับได้ดังกล่าวข้างต้น แต่โดยที่หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงต้องนำหลักว่าด้วยความรับผิดของนิติบุคคลในกรณีผู้แทนของนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคลกระทำตามหน้าที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นมาใช้บังคับ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๖ ผลก็คือหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหาย โดยกฎหมายมิได้จำกัดความรับผิดไว้เป็นสัดส่วนหรืออัตราส่วนเท่าใด หน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบเต็มจำนวน เมื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกระทำละเมิดไปแล้ว ก็สามารถไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ก่อความเสียหายได้

สำหรับปัญหาเรื่องอำนาจฟ้องของผู้ได้รับความเสียหายนั้น ตามปกติบุคคลที่ถูกฟ้องก็มักจะ
เป็นตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่ หากศาลฟังข้อเท็จจริง
ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้บุคคลภายนอกหรือโจทก์ได้รับความ
เสียหาย เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐก็ต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์ โดยหน่วยงานของรัฐ
มักจะเป็นผู้ใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์แทนไปก่อน แล้วไปใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นภายหลัง
ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๖ ในกรณีเช่นนี้หากเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่
ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตตลอดมา แต่ต้องมาพลาดพลั้งในการวินิจฉัยหรือใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่
และต้องใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์ทั้งที่ได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่พอสมควรแล้วก็อาจไม่เป็นธรรม
สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้นั้นนัก และจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีๆ และตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์
สุจริตตลอดมาทั้งสูงสุดต่ำสุดต่ำสุดต่ำสุด ทรมานเล็กน้อยๆ ไร้อำนาจตามความจำเป็นต้องเสียขวัญ
และกำลังใจได้ ดังนั้นการนำหลักในมาตรา ๗๖ ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับแก่
กรณีเช่นนี้ จึงอาจไม่เป็นการเหมาะสมและไม่เป็นการเพียงพอ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิด
ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขึ้นใช้บังคับโดยได้บัญญัติหลักการใหม่ๆ เพื่อเป็นการคุ้มครอง
สิทธิของผู้ต้องเสียหาย และเจ้าหน้าที่ของรัฐเพิ่มเติมอีกหลายประการดังปรากฏรายละเอียดในตัวบท
กฎหมายของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ส่วนข้อที่ผู้ร้องอ้างว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ วรรคแรกนั้น ก็เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ในหมวดที่ ๓ ว่าด้วยสิทธิและ
เสรีภาพของชนชาวไทย ตั้งแต่มาตรา ๒๖ ถึงมาตรา ๖๕ ซึ่งเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล
โดยทั่วไป และในหมวดที่ ๘ ว่าด้วยศาลตั้งแต่มาตรา ๒๓๗ ถึงมาตรา ๒๔๗ ซึ่งเป็นสิทธิและ
เสรีภาพของบุคคลในคดีอาญา โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗ ว่าสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรอง
ไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ฯลฯ และ
มาตรา ๒๘ วรรคแรก ได้บัญญัติห้ามการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเช่นว่านั้น เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตาม
บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น แสดงว่ารัฐธรรมนูญ
มีเจตนารมณ์ที่จะเลือกรับรองและคุ้มครองเฉพาะสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล รวมทั้งสิทธิ
และเสรีภาพของบุคคลในคดีอาญาตามที่บัญญัติไว้เท่านั้น สำหรับอำนาจฟ้องของโจทก์คดีนี้ หรือสิทธิ
ของโจทก์ที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นสิทธิในการฟ้องคดีแพ่งตามที่โจทก์ได้แย้งนั้นมิใช่สิทธิและ
เสรีภาพขั้นพื้นฐาน หรือสิทธิและเสรีภาพทั้งหลายอื่นของบุคคลในคดีอาญาที่รัฐธรรมนูญรับรองและ
คุ้มครองไว้ดังกล่าวข้างต้น ดังนั้นที่มาตรา ๕ วรรคแรกของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ

เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๘ บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรงแต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้” จึงไม่ใช่บทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ ตามความหมายของมาตรา ๒๕ วรรคแรก แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๒ กลับบัญญัติรับรองว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ดังนั้นในวาระเริ่มแรกจึงไม่อาจนำมาตรา ๒๕ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” มาใช้บังคับได้ตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๓๕ (๑) คำร้องของโจทก์ในส่วนนี้ จึงไม่อาจรับฟังได้

ปัญหาข้อสองมีว่า คำร้องของโจทก์ต้องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย ฯลฯ” ตามบทบัญญัติในมาตรานี้ คำว่า “ใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด” น่าจะมีความหมายว่า เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีเรื่องนั้นทั้งเรื่อง คดีนี้เป็นคดีแพ่งจริงอยู่ ในการบรรยายฟ้องคดีแพ่งโจทก์เพียงแต่แสดงโดยแจ้งชัด ซึ่งสภาพแห่งข้อหาของโจทก์และคำขอบังคับทั้งข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาเช่นนั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๗๒ วรรคสอง ก็เป็นการเพียงพอ ไม่จำเป็นต้องอ้างบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาในคำฟ้องเหมือนดังคำฟ้องในคดีอาญา ส่วนจะใช้บทกฎหมายใดบังคับแก่คดีเป็นหน้าที่ของศาล ตามคำบรรยายฟ้องของโจทก์ คดีนี้เป็นเรื่องที่โจทก์กล่าวอ้างว่า จำเลยทั้งเจ็ดซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐได้ร่วมกันปฏิบัติการในตำแหน่งหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สินเป็นเงินหลายพันล้านบาท ดังนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีของโจทก์ คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดซึ่งเป็นกฎหมายสารบัญญัติ ที่ศาลแพ่งยกบทบัญญัติในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๘ มาตรา ๕ วรรคแรก ขึ้นใช้บังคับเพื่อสั่งไม่รับฟ้องจำเลย

บางคน เป็นการสั่งในชั้นตรวจรับคำฟ้อง ก่อนรับคำฟ้องของโจทก์ไว้ดำเนินการสอบสวนพิจารณาต่อไป จึงเป็นการใช้ดุลพินิจยกบทกฎหมายขึ้นเป็นเหตุผลในการสั่งไม่รับคำฟ้องโจทก์สำหรับจำเลยบางคน เท่านั้น มิใช่เป็นการยกบทบัญญัติแห่งกฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่คดีเรื่องนี้ตามนัยดังกล่าวข้างต้น คดีนี้เป็นเรื่องศาลแพ่งได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ตรวจรับคำฟ้องของโจทก์ เมื่อคำฟ้องของโจทก์เกี่ยวกับจำเลยบางคนต้องด้วยกรณีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘ วรรคสาม ซึ่งมีความว่า “ถ้าศาลเห็นว่า คำคู่ความที่นำมาขึ้นดังกล่าวข้างต้นมิได้เป็นไปตามเงื่อนไขแห่งกฎหมายที่บังคับไว้ ฯลฯ ให้ศาลมีคำสั่งไม่รับคำคู่ความนั้น ฯลฯ” เงื่อนไขแห่งกฎหมายในชั้นตรวจรับคำฟ้องที่บังคับไว้สำหรับคดีตามฟ้องของโจทก์ก็คือ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคแรก ที่บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้” ซึ่งเป็นกฎหมายในส่วนวิธีสบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจฟ้องคดีในกรณีเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ เมื่อศาลแพ่งมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของโจทก์ เฉพาะจำเลยบางคนเช่นนี้ซึ่งกฎหมายมิให้ถือว่าเป็นคำสั่งในระหว่างพิจารณา ทางแก้ของโจทก์ ก็คือ โจทก์ต้องอุทธรณ์และฎีกาคำสั่งศาลตามมาตรา ๒๒๗, ๒๒๘ และ ๒๔๗ แต่โจทก์ไม่ดำเนินการดังกล่าว กลับยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ภายหลังจากระยะเวลาอุทธรณ์ได้สิ้นสุดลง คำสั่งศาลที่สั่งไม่รับฟ้องของโจทก์เฉพาะจำเลยบางคนจึงถึงที่สุดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๗ วรรคสอง

เนื่องจากศาลแพ่งได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องโจทก์สำหรับจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ในรายงานกระบวนการพิจารณา ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ โดยผู้พิพากษาลงชื่อเป็นองค์คณะ ๒ นาย ผลก็คือในชั้นตรวจรับคำฟ้องศาลแพ่งได้พิพากษายกฟ้องโจทก์สำหรับจำเลยบางคน และโจทก์ไม่อุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าว ในกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ คำพิพากษาที่ให้ยกฟ้องโจทก์ดังกล่าวจึงถึงที่สุดไปแล้ว จึงไม่มีเหตุให้ศาลรื้อการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวเกี่ยวกับเรื่องที่ไม่รับฟ้องจำเลยบางคนดังกล่าวเพื่อรอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามความในมาตรา ๒๖๕ วรรคแรก และนอกจากนี้ยังเห็นว่าถึงแม้ศาลรัฐธรรมนูญจะรับวินิจฉัยคดีนี้เป็นประการใดก็ตามศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มีอำนาจสั่งตามคำขอท้ายคำร้องของโจทก์ที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งศาลแพ่ง ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ (ที่ถูกเป็นวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๐) ดังกล่าว เพื่อให้รับฟ้องโจทก์ในส่วนที่เกี่ยวกับจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ไว้ดำเนินการต่อไปได้

เพราะศาลรัฐธรรมนูญไม่มีเขตอำนาจเหนือศาลแพ่งที่จะเพิกถอนคำสั่งศาลแพ่ง ซึ่งเป็นศาลยุติธรรมคนละระบบกับศาลรัฐธรรมนูญได้ ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

จึงวินิจฉัยว่า คำร้องของโจทก์ไม่ต้องด้วยบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญไม่ควรรับไว้วินิจฉัย

นายปรีชา เถลิมาภิษฐ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ