

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระแก้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๕๑

วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๑

เรื่อง ศาลแพ่งส่งความเห็นของกลุ่มความซึ่งโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาลแพ่งได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๑ ส่งความเห็นของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ตะวันออกฟายแนนซ์ (๑๕๕๑) จำกัด (มหาชน) กับพวกโจทก์ผู้ร้องที่ยื่นฟ้อง นายเริงชัย มะระกานนท์ กับพวกรวม ๗ คน จำเลย ค่อศาลแพ่งฐานละเมิดและเรียกค่าเสียหายเป็นเงิน ๕,๔๔๖,๔๘๕,๕๗๑.๔๕ บาท ตามคดีหมายเลขคำที่ ๓๐๑๐๗/๒๕๕๐ และศาลแพ่งได้มีคำพิพากษายกฟ้อง นายจรุง หนูขวัญ จำเลยที่ ๒ นายศิริ การเจริญดี จำเลยที่ ๓ นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล จำเลยที่ ๔ และนายทง พิทยะ จำเลยที่ ๕ โดยวินิจฉัยว่าโจทก์ทั้งสองไม่มีสิทธิฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๕ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ โจทก์ทั้งสองจึงไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ โจทก์ทั้งสองโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๖ จึงส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พิเคราะห์แล้ว มีปัญหาต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ผู้ร้องมีสิทธิเสนอเรื่องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือกลุ่มความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของกลุ่มความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

และมาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคแรก บัญญัติให้ศาลรอกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งเรื่องที่คุณความโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย เมื่อพิจารณาประกอบมาตรา ๒๖๔ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่าคุณวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว เห็นได้ชัดว่าก่อนที่ศาลจะส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้นั้น คดีดังกล่าวต้องอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลเท่านั้น หากศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนั้นเสร็จสิ้นถึงที่สุดแล้ว คุณความจะโต้แย้งว่าบทกฎหมายที่ศาลนำมาใช้ในการพิพากษาคดีนั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญและขอให้ศาลส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยยอมไม่ได้ เพราะหากทำได้แล้ว จะเป็นการเปิดช่องทางให้คุณความที่แพ้คดีสามารถโต้แย้งและส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญได้ทุกเรื่อง ซึ่งไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญและไม่ตรงกับหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๔ วรรคแรก และวรรคสาม คดีนี้เมื่อศาลแพ่งได้มีคำพิพากษายกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ แล้ว โจทก์ทั้งสองสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์เพื่อให้คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ และอาจโต้แย้งเรื่องนี้ต่อศาลอุทธรณ์เพื่อให้ศาลอุทธรณ์รอกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้เพื่อส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ แต่โจทก์ทั้งสองไม่ได้อุทธรณ์คำพิพากษายกฟ้องแต่อย่างใด เป็นผลให้คดีสำหรับจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ที่ศาลแพ่งพิพากษายกฟ้องถึงที่สุดตามกฎหมายแล้ว กรณีของผู้ร้อง จึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๔ วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แม้ศาลแพ่งจะส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามที่ผู้ร้องขอ ก็ไม่ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงวินิจฉัยในประเด็นแรกว่าผู้ร้องทั้งสองไม่มีสิทธิส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเรื่องนี้ได้

แต่เมื่อคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีมติเสียงข้างมากให้รับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย จึงมีประเด็นหลักที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เห็นว่า แม้ผู้ร้องไม่ได้กล่าวให้แจ้งชัดว่าพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตราใดขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่ก็พอสรุปคำร้องได้ว่าผู้ร้องประสงค์จะให้วินิจฉัยว่ามาตรา ๕ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง และต้องด้วยมาตรา ๖ หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งนี้ ต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย”

มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๓๓๕ บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้ มาใช้บังคับกับกรณีต่างๆ ภายใต้ง่อนใจดังต่อไปนี้

(๑) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๘ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ฯลฯ”

เห็นว่า พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช้บังคับเป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับ โดยมีหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้สรุป คือ การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น หาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นการไม่เหมาะสมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่า เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำต่างๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่นำไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเพียงใดก็จะมีที่ฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนนั้น

ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนั้น ยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ ให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนั้นมุ่งหมายแต่จะได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อแต่ละคน กรณีเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลังขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหารเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีหลักการให้ผู้เสียหายมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนในมูลละเมิดจากหน่วยงานของรัฐเต็มตามสิทธิของตน เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐในภายหลังเฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงเท่านั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ บัญญัติถึงสิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๒๗ บัญญัติถึงสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ การที่ผู้ร้องฟ้องจำเลยทั้งเจ็ดให้รับผิดชอบละเมิดเป็นการใช้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตามมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และใช้สิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ได้บัญญัติรับรองสิทธิไว้ ส่วนสิทธิในการฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่ผู้ร้องโต้แย้งนั้น ไม่ใช่สิทธิที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และถือว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ มาตรา ๕ วรรคแรก ที่บัญญัติให้ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐได้แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ได้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบกับพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ จึงเป็นกรณีที่ได้รับการยกเว้นตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๓๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย

อาศัยเหตุดังกล่าว จึงวินิจฉัยประเด็นหลักว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคแรก ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ