

คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๔๑

วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๑

เรื่อง ศาลแพ่งส่งความเห็นของกลุ่มความซึ่งโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่งได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยข้อโต้แย้งของผู้ร้อง (โจทก์ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๓๐๑๐๗/๒๕๔๐) ที่ว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีว่า ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๓๐๑๐๗/๒๕๔๐ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ตะวันออกฟายแนนซ์ (๑๕๕๑) จำกัด (มหาชน) โจทก์ที่ ๑ กับ นายโกศล ไกรฤกษ์ โจทก์ที่ ๒ ได้ยื่นฟ้อง นายเรงชัย กระจกานนท์ จำเลยที่ ๑ นายจรวง หนูขวัญ จำเลยที่ ๒ นายศิริ การเจริญดี จำเลยที่ ๓ นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล จำเลยที่ ๔ นายทง พิทยะ จำเลยที่ ๕ ธนาคารแห่งประเทศไทย จำเลยที่ ๖ และกระทรวงการคลัง จำเลยที่ ๗ เป็นจำเลยต่อศาลแพ่งเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๐ ให้ร่วมกันรับผิดในการกระทำละเมิดต่อโจทก์ (ผู้ร้อง) ยังผลให้โจทก์ได้รับความเสียหายเป็นจำนวนเงิน ๕,๔๔๖,๔๘๕,๕๗๑.๔๕ บาท (ห้าพันสี่ร้อยสี่สิบหกถ้านสี่แสนแปดหมื่นห้าพันห้าร้อยเจ็ดสิบเอ็ดบาทสี่สิบเก้าสตางค์) ศาลแพ่งได้มีคำสั่งยกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ในวันเดียวกันนั้น เพราะเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง โจทก์ทั้งสองสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ต่อมาในวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๑ โจทก์ได้ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ขอให้ศาลแพ่งจัดส่งสำเนาคำฟ้องและคำสั่งของศาลดังกล่าวตลอดจนคำร้องของโจทก์ไปเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หรือไม่ ซึ่งศาลแพ่งได้ส่งคำร้องว่าไม่มีเหตุอันพึงเพิกถอนคำสั่งเดิมในวันรุ่งขึ้น

วันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๑ โจทก์ได้ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งว่า ศาลส่งคลาดเคลื่อนไปจากเรื่องที่โจทก์ร้องขอ ขอให้ศาลจัดส่งความเห็นข้อโต้แย้ง สำเนาคำฟ้อง คำสั่ง และคำพิพากษา ไปเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๑ จำเลยที่ ๖ แถลงคัดค้านว่า คู่ความจะขอให้ศาลส่งข้อโต้แย้งไปให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ จะต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล สำหรับจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ศาลได้มีคำสั่งไม่รับฟ้องจนพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์แล้ว จึงมีได้อยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ขอให้ศาลได้โปรดยกคำร้องของโจทก์ ส่วนจำเลยที่ ๗ ได้แถลงคัดค้านว่า คู่ความตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมายความว่าคู่ความทุกฝ่ายในคดีนั้นเป็นผู้โต้แย้ง มิใช่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ซึ่งศาลแพ่งเห็นว่า คำว่า “คู่ความ” ตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน หมายถึงคู่ความทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องต้องกันในเรื่องการโต้แย้งว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงมีคำสั่งไม่ส่งความเห็นข้อโต้แย้ง สำเนา คำฟ้อง คำสั่ง คำพิพากษาของศาลไปเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย และให้ยกคำร้องของโจทก์ทั้งสอง

ต่อมาวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ศาลแพ่งได้ตรวจพบว่ามีประเด็นที่ควรจะให้ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัย จึงได้มีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของตนเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๑ และมีคำสั่งใหม่ให้ส่งความเห็นข้อโต้แย้ง สำเนาคำฟ้อง คำสั่งและคำพิพากษาของศาลไปเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ศาลแพ่งจึงได้ส่งความเห็นของโจทก์ดังกล่าวเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

การรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ในเมื่ออธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่งส่งข้อโต้แย้งของผู้ร้องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๒๖๔ “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือ คู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางราชการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ทุกคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

ปัญหาเบื้องต้นที่ศาลรัฐธรรมนูญจำต้องพิจารณา ก็คือ คำร้องของผู้ร้องเป็นไปตามมาตรา ๒๖๔ ดังกล่าว อันจะเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่ ในประเด็นนี้ คณะตุลาการ

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติด้วยเสียงข้างมากให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ในขณะที่ตุลาการฯ เสียงข้างน้อยเห็นสมควรให้ยกคำร้องเสียตั้งแต่เริ่มแรก ด้วยเหตุที่ว่าคำร้องดังกล่าวไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ โดยที่ความเห็นของคณะตุลาการฯ แบ่งแยกเป็นสองฝ่ายและข้าพเจ้าเห็นด้วยกับฝ่ายเสียงข้างมาก จึงเห็นจำเป็นที่จะต้องชี้แจงเหตุผลสนับสนุนความเห็นของฝ่ายเสียงข้างมากที่ว่า คำร้องของผู้ร้องเป็นกรณีตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญโดยแท้ไว้ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้” บทบัญญัติดังกล่าวถือได้ว่าเป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ที่ศาลใช้บังคับแก่คดีในการสั่งยกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ตามความในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ แต่มีผู้โต้แย้งว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ที่แท้จริงที่จะใช้บังคับแก่คดีละเมิดนั้น ย่อมได้แก่บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๒ ลักษณะ ๕ ซึ่งเป็นกฎหมายสารบัญญัติ ส่วนมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นเพียงกฎหมายวิธีสบัญญัติ หากใช้เป็นกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีไม่ ฉะนั้น ตามความเห็นเช่นว่านี้ คำร้องของผู้ร้องจึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ข้อโต้แย้งดังกล่าวได้พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เป็นการตีความมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญในลักษณะที่แคบเกินไป ไม่น่าจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และเป็นการตีความที่อาจนำไปสู่สถานะอันไม่พึงปรารถนา กล่าวคือ จะมีผลทำให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งหลายที่เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติไม่ตกอยู่ในบังคับของมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญหรือต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าในกรณีใดๆ โดยสิ้นเชิง ทั้งๆ ที่บทบัญญัติของกฎหมายวิธีสบัญญัติเหล่านั้นอาจจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอย่างโจ่งแจ้ง เช่น อาจมีผลเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ไม่น้อยไปกว่ากฎหมายสารบัญญัติ และศาลรัฐธรรมนูญก็จะไม่มีโอกาสวินิจฉัยเลยว่ากฎหมายวิธีสบัญญัตินั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นอันใช้บังคับมิได้ ฉะนั้น คำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีใด” ในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญจึงน่าจะหมายความว่าถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็กฎหมายสารบัญญัติหรือกฎหมายวิธีสบัญญัติที่ศาลจะนำมาใช้บังคับในชั้นตอน หรือส่วนใด ๆ ของคดีก็ได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าว มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่มิได้ นั้น แม้จะมีสถานะเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัตินั้นก็ตาม จึงควรอยู่ใน

ขอบข่ายของคำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี” ตามนัยมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ

๒. โดยที่มีผู้โต้แย้งว่าศาลแพ่งได้มีคำสั่งไม่รับฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ไปแล้ว ในวันเดียวกันกับที่ผู้ร้องยื่นฟ้องจำเลยกับพวกรวม ๗ คน นั้นเอง ดังนั้น จึงมิใช่เป็นเรื่องที่ศาลจะสามารถ “รอกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว” ได้ตามนัยมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง นอกจากนี้ ผู้ร้องยังได้ปล่อยให้กำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ล่วงเลยไปโดยมิได้ยื่นอุทธรณ์ คำสั่งของศาลแพ่งที่ให้ยกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ จึงเป็น “คำพิพากษาอันถึงที่สุดแล้ว” ตามนัยมาตรา ๒๖๔ วรรคสาม ดังนั้น ไม่ว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะออกมาในรูปใดก็ตาม ย่อมจะไม่มีผลกระทบต่อคำพิพากษาอันถึงที่สุดแล้วแต่ประการใด จึงไม่มีประโยชน์อันใดที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยคำร้องของผู้ร้อง

ในประเด็นนี้เมื่อได้พิจารณาข้อเท็จจริงรวมทั้งกรณีแวดล้อมทั้งหลายดังที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว ย่อมถือได้ว่า คดียังอยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาของศาลแพ่ง คำสั่งของศาลแพ่ง (ซึ่งตามหนังสือของศาลแพ่งใช้คำว่า “คำพิพากษา”) ที่ให้ยกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ นั้น จึงยังไม่ “ถึงที่สุด” เพราะตามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการของศาลแพ่ง ไม่ปรากฏว่าศาลแพ่งได้ถือว่ามีคำสั่งยกฟ้องดังกล่าวเป็น “อันถึงที่สุดแล้ว” ในทางตรงกันข้าม ในช่วงเวลาเกือบ ๔ เดือน นับจากวันที่ศาลแพ่งเองมีคำสั่งครั้งแรก (๔ ธันวาคม ๒๕๕๐) ยกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ศาลแพ่งยังได้รับฟังคำร้องและข้อโต้แย้งของผู้ร้อง รวมทั้งรับฟังข้อโต้แย้งของจำเลยที่ ๖ และจำเลยที่ ๗ ตลอดมา และศาลแพ่งยังได้มีคำสั่งเกี่ยวกับคำร้องและข้อโต้แย้งดังกล่าวไว้แต่ครั้งอีกครั้งด้วย จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ศาลแพ่งเองได้ตรวจพบว่ามีเหตุเพียงพอที่จะส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามคำร้องของผู้ร้อง และในที่สุดศาลแพ่งก็ได้ดำเนินการไปตามนั้น พฤติกรรมที่กล่าวมาทั้งหมดนี้อาจเป็นข้อที่สามารถอธิบายได้ว่า ทำไมผู้ร้องจึงไม่เห็นความจำเป็นที่จะอุทธรณ์คำสั่งของศาลแพ่งต่อศาลอุทธรณ์ เพราะคงเห็นว่าเรื่องยังไม่ถึงที่สุดในชั้นศาลแพ่งนั่นเอง

นอกจากนี้แล้ว ยังปรากฏข้อเท็จจริงอีกว่า คำฟ้องของผู้ร้องต่อศาลแพ่งเป็นคำฟ้องที่ครอบคลุมจำเลยทั้ง ๗ คนพร้อมกันไปคราวเดียวกัน แต่ศาลแพ่งมีคำสั่งยกฟ้องเพียงจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ เท่านั้นและจนบัดนี้ก็ยังไม่มีการพิพากษาเกี่ยวกับจำเลยที่ ๑ ที่ ๖ และที่ ๗ ออกมา ฉะนั้น จึงต้องถือว่าคดียังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลแพ่งมาโดยตลอด

๓. แม้จะถือว่าคำสั่งของศาลแพ่ง “ถึงที่สุดแล้ว” และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจกระทบกระเทือนคำสั่งของศาลแพ่งในคดีนี้ได้เลยก็ตาม ก็ยังเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจและสมควรที่จะรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย ด้วยเหตุที่ว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง”

(มาตรา ๒๖๔ วรรคสาม) และ “มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ” (มาตรา ๒๖๘) นอกเหนือไปจากคู่กรณีหรือคู่ความแล้ว ฉะนั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงเป็นบรรทัดฐานที่ให้ใช้ได้ในคดีต่าง ๆ ที่ยังจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต

ด้วยเหตุผลที่กล่าวข้างต้น กอปรกับข้อที่ว่า “ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้อง” มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเห็นว่าคำร้องเป็นกรณีตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ และเป็นการถูกต้องแล้วที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ข้อโต้แย้งของผู้ร้อง และข้อพิจารณา

ผู้ร้องได้โต้แย้งต่อศาลแพ่งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และต้องด้วยมาตรา ๖ ซึ่งมาตราต่าง ๆ ที่กล่าวบัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๒๖ “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

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

มาตรา ๒๘ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๖ “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

ผู้ร้องอ้างว่าตน “ย่อมมีสิทธิฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ โดยตรงได้ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ” พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งจำกัดสิทธิดังกล่าว “ไม่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป อีกทั้งการตรากฎหมายดังกล่าวมิได้อ้างถึงรัฐธรรมนูญในส่วนที่ให้อำนาจไว้....

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงขัดต่อมาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน” ผู้ร้องอ้างต่อไปว่า “เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแล้ว มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดอย่างชัดเจน ว่าการใช้อำนาจของรัฐ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนี้ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันศาลโดยตรงในการใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาล (แพ่ง) จึงหาควรรยกกฎหมายดังกล่าวขึ้นเป็นเหตุยกฟ้องโจทก์ (ผู้ร้อง) ไม่”

เป็นที่น่าสังเกตว่า ผู้ร้องได้กล่าวถึงพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ทั้งฉบับโดยมิได้เจาะจงว่ามาตราใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่เนื่องจากศาลแพ่งได้ใช้เฉพาะมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นเหตุยกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ จึงต้องถือว่าผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ดังกล่าวโดยเฉพาะ ซึ่งเป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ที่ศาลจะใช้ “บังคับแก่คดี” เท่านั้น มิได้หมายความว่าความรวมถึงพระราชบัญญัติทั้งฉบับ

โดยที่มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๕ ซึ่งผู้ร้องยกขึ้นอ้างอิงต่างก็กล่าวถึง “สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้” ฉะนั้นประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจำต้องวินิจฉัย ก็คือ สิทธิของผู้ร้องที่จะฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐให้รับผิดโดยตรงในผลแห่งละเมิดที่ตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ นั้น เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามนัยมาตราดังกล่าวหรือไม่

เมื่อพิจารณาทบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ทั้งหมด ตั้งแต่มาตรา ๒๖ จนถึงมาตรา ๖๕ รวมทั้งบทบัญญัติอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดรับรองสิทธิเช่นว่านี้ไว้โดยชัดแจ้งหรือแม้โดยปริยาย สิทธิดังกล่าวจะมีอยู่ก็โดยอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่เกี่ยวกับความรับผิดเพื่อละเมิด แต่สิทธินั้นหาได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใดไม่ เพราะฉะนั้น การที่มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ห้ามมิให้ฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรงหรือเป็นการเฉพาะตัว จึงมิได้เป็นการจำกัดสิทธิใดๆ ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ กรณีจึงไม่ตกอยู่ในบังคับของมาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ และไม่มีความจำเป็นที่จะต้องวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ และไม่จำเป็นต้องอ้างบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๓๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญที่ห้ามมิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสองมาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เช่นกัน

สิทธิของบุคคลที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งรัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองไว้ เป็นแต่เพียงสิทธิที่จะฟ้องส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงสิทธิที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรงหรือเป็นการเฉพาะตัวด้วย ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๖๒ “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งหลักการเดียวกันนี้ได้สะท้อนไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง อยู่แล้ว

สำหรับข้อโต้แย้งเพิ่มเติมของผู้ร้องที่ว่า “ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ใช่เป็นหน่วยงานของรัฐ ตามความหมายในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ... ฉะนั้น จึงเห็นว่าคำสั่งของศาลชั้นต้นที่อ้างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญ” นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาเกี่ยวกับสถานะที่แท้จริงทางกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทยรวมทั้งปัญหาขอบเขตการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ล้วนแต่เป็นปัญหาที่ไม่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด จึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้

ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่เลือกปฏิบัติ และยังเป็นการลิดรอนสิทธิของผู้เสียหายตามกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่าเป็นข้อโต้แย้งที่ฟังไม่ขึ้น ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลที่ได้ชี้แจงมาแล้วข้างต้น

นอกจากนั้นแล้ว ข้าพเจ้ายังเห็นว่า

๑. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บางประการในส่วนที่จะนำมาใช้กับกรณีที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่างๆ ของหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐซึ่งที่กล่าวมานี้ เป็นเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ และหลักการเดียวกันนี้ ก็ได้นำมาใช้อยู่แล้วในอารยประเทศบางประเทศ เช่น ฝรั่งเศส ซึ่งไม่ถือว่าเป็นการลิดรอนสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลแต่ประการใด

๒. การห้ามฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรงหรือเป็นการเฉพาะตัว นั้น จำกัดเฉพาะแต่กรณีที่เป็นกรกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น เพราะมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า “ถ้ากรกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่กรกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้”

๓. การห้ามฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรงหรือเป็นการเฉพาะตัวนั้น อาจมองไปได้ว่าเป็นการจำกัดหรือตัดสิทธิของบุคคลที่จะดำเนินคดีทางศาลดังเช่นที่เคยมีมาก่อนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ก็ได้เป็นการจำกัดหรือตัดสิทธิของผู้เสียหายจากผลแห่งการละเมิดที่จะได้รับการเยียวยาอย่างบริบูรณ์ ในทางตรงกันข้าม การบัญญัติย้าถึงหลักการที่ว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ย่อมเป็นหลักคำประกันให้ผู้เสียหายต้องได้รับค่าสินไหมทดแทนอย่างครบถ้วนด้วยความแน่นอนทั้งในทางกฎหมายและในความเป็นจริงเสมอไป เพราะหน่วยงานของรัฐย่อมอยู่ในฐานะและมีขีดความสามารถที่สูงกว่าเจ้าหน้าที่แต่ละคนของตนในการชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย

๔. โดยหลักการแล้ว ความรับผิดทางแพ่งเป็นเหตุที่ก่อให้เกิดพันธกรณีที่จะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย เพื่อลบล้างผลเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำละเมิด แต่มิได้เป็นเหตุให้มีการลงอาญาต่อผู้กระทำละเมิด เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว ตราบใดที่กฎหมายบัญญัติให้มีผู้ต้องรับผิดเป็นการแน่นอนแล้ว ก็ย่อมถือได้ว่า สิทธิของผู้เสียหายที่จะได้รับการเยียวยาดังกล่าวได้รับความคุ้มครองอย่างบริบูรณ์แล้ว

คำวินิจฉัย

โดยอาศัยเหตุและผลตามที่กล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ