

## คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๕๑

วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๑

เรื่อง ศาลแพ่งส่งความเห็นของคู่ความซึ่งโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลแพ่งได้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ตะวันออก ฟายแนนซ์ (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 ต่อศาลแพ่ง ให้ร่วมกันรับผิดในทางละเมิดตามคดีหมายเลขดำที่ ๓๐๑๐๗/๒๕๕๐ ซึ่งศาลแพ่งได้มีคำสั่งไม่รับฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ โดยอ้างเหตุผลว่า ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง โจทก์ทั้งสองสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ โจทก์ทั้งสองจึงไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ซึ่งโจทก์ทั้งสองยื่นคำร้องโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ขอให้ศาลแพ่งส่งข้อโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า โจทก์ทั้งสองได้ฟ้องจำเลยทั้งเจ็ดว่าร่วมกันกระทำการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ด้วยกฎหมาย จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้โจทก์ทั้งสองได้รับความเสียหายเป็นเงิน ๕,๔๔๖,๔๘๕,๕๗๑.๔๕ บาท ขอให้ศาลพิพากษาให้จำเลยทั้งเจ็ดร่วมกันใช้เงินจำนวนดังกล่าวแก่โจทก์ทั้งสอง

ศาลแพ่งมีคำสั่งรับฟ้องเฉพาะจำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๖ และจำเลยที่ ๗ สำหรับจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ มีคำสั่งว่า โจทก์ทั้งสองไม่มีอำนาจฟ้อง จึงไม่รับฟ้อง

โจทก์ทั้งสองยื่นคำร้องโต้แย้งว่า มาตรา ๕ วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ศาลแพ่งใช้บังคับคดีเพื่อไม่รับฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ นั้น ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ จึงขอให้ศาลแพ่งส่งข้อโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลแพ่งจึงส่งคำร้องและข้อโต้แย้งมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ

ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยประการแรกมีว่า โจทก์ทั้งสองมีอำนาจที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่ คือศาลรัฐธรรมนูญควรที่จะรับเรื่องไว้พิจารณาหรือไม่ เพราะเมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสาม บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว” และข้อเท็จจริงฟังได้ว่า เมื่อศาลแพ่งมีคำสั่งไม่รับฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ แล้ว จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งต่อศาลอุทธรณ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเช่นนี้ จะเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “คำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้” หรือไม่ กล่าวคือ เมื่อจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ไม่อุทธรณ์คำสั่งของศาลแพ่ง ทำให้คดีเฉพาะส่วนของจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ถึงที่สุด ซึ่งเมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยคดีนี้อย่างไรก็ไม่กระทบกระเทือนคดีส่วนของจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่ควรรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาเพราะไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ” และปรากฏว่า เมื่อศาลแพ่งมีคำสั่งไม่รับฟ้องเฉพาะจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ แล้ว ศาลแพ่งยังคงดำเนินการพิจารณาคดี สำหรับจำเลยที่เหลือต่อไปจนถึงปัจจุบัน เมื่อคดีดังกล่าวยังไม่ถึงที่สุดประกอบทั้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมิได้ผูกพันเฉพาะคดีที่โจทก์ทั้งสองฟ้องจำเลยทั้งเจ็ดเท่านั้น แต่ผูกพันศาล คือ ทุกคดีที่ยังพิจารณาอยู่และจะเกิดขึ้นในภายภาคหน้าด้วย และเมื่อคดีหลัก คือ คดีที่โจทก์ทั้งสองฟ้องจำเลยทั้งเจ็ด ยังไม่ถึงที่สุดหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มาตรา ๕ วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลแพ่งก็สามารถที่จะมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งเดิมที่ไม่รับฟ้องเฉพาะจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ และมีคำสั่งใหม่ให้รับฟ้อง จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ไว้พิจารณาต่อไปได้ ดังนั้นเมื่อคำร้องของโจทก์ทั้งสองต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง คือ “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” เช่นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้รับเรื่องของโจทก์ทั้งสองไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดให้เรียกโจทก์ที่ ๑ ว่าผู้ร้องที่ ๑ โจทก์ที่ ๒ ว่าผู้ร้องที่ ๒ และเรียกจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ว่าผู้ถูกร้องที่ ๑ ถึงที่ ๕ ตามลำดับ

ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยมีว่า มาตรา ๕ วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ อันทำให้ไม่มีผลใช้บังคับตามมาตรา ๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึง.....สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครอง.....” และมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” แต่มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

รัฐธรรมนูญกำหนดว่าการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐนั้นจะต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญด้วย สิทธิและเสรีภาพนี้รัฐธรรมนูญจะต้องรับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้จะกระทำได้อีกโดยมีบทบัญญัติของกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเท่านั้น ซึ่งมาตรา ๖๒ กำหนดสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของพนักงานของหน่วยงานนั้น หมายความว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองให้บุคคลมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐได้ แต่มิได้บัญญัติรับรองถึงสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้นด้วย ดังนั้นการที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้” จึงสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ ที่กำหนดให้บุคคลมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐได้ ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ส่วนสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ แม้จะมีอยู่แต่ก็มิได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น สิทธิในการฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่โจทก์

โต้แย้งนั้นจึงมิใช่สิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แต่สิทธิที่มีอยู่นี้มิได้เสียไปเพราะพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๖ บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง....” และมาตรา ๗ วรรคสอง บัญญัติว่า “ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐ.....มิใช่ผู้ต้องรับผิดชอบ ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดชอบซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด”

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๕ วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ