

คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๕๑

วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๑

เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ตะวันออกฟายแนนซ์ (๑๕๕๑) จำกัด (มหาชน) ที่ ๑ และนายโกศล ไกรฤกษ์ ที่ ๒ ในฐานะกรรมการบริษัท เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง นายเริงชัย มะระกานนท์ จำเลยที่ ๑ ในฐานะผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย นายจรุง หนูขวัญ จำเลยที่ ๒ ในฐานะรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย นายศิริ การเจริญดี จำเลยที่ ๓ ในฐานะผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล จำเลยที่ ๔ ในฐานะผู้อำนวยการฝ่ายกำกับและพัฒนาสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย นายทองพิทยะ จำเลยที่ ๕ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย จำเลยที่ ๖ และกระทรวงการคลัง จำเลยที่ ๗ ต่อศาลแพ่งเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ โดยโจทก์ทั้งสองกล่าวในฟ้องว่า จำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๕ ซึ่งเป็นคณะผู้บริหารของจำเลยที่ ๖ ได้กระทำละเมิดต่อโจทก์ทั้งสองด้วยการเสนอแนะ จำเลยที่ ๕ ให้ออกคำสั่งระงับดำเนินกิจการบริษัทโจทก์ที่ ๑ เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และหรือกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้โจทก์ทั้งสองได้รับความเสียหาย นับถึงวันฟ้อง เป็นเงิน ๕,๔๕๖ ล้านบาทเศษ ต่อมาศาลแพ่งได้มีคำพิพากษายกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ เพราะโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง

โจทก์ทั้งสองได้ยื่นคำร้องว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ต้องด้วยมาตรา ๖ ขอให้ศาลแพ่งส่งความเห็นของโจทก์ทั้งสองเพื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

จากข้อเท็จจริงตามความเห็นของโจทก์ทั้งสอง ซึ่งเป็นผู้ร้องในเรื่องนี้ ปราบฎในคำร้องที่ยื่นต่อศาลแพ่งว่า การที่ศาลแพ่งพิพากษาให้ยกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ โดยอ้างเหตุตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น ผู้ร้องเห็นว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ออกมาให้มีผลใช้บังคับเฉพาะเจาะจงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีจำนวนหนึ่งในสังคมและใช้บังคับเฉพาะกรณีในเรื่องละเมิด มิใช่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป และ

การตรากฎหมายดังกล่าวก็มีได้อ้างอิงรัฐธรรมนูญในส่วนที่ให้อำนาจให้ออกกฎหมายได้ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้อยู่ขณะนี้ก็ไม่ได้รับรองให้อำนาจในการออกกฎหมายลักษณะดังกล่าวได้ จึงเห็นว่าที่ศาลแพ่งใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บังคับแก่คดีนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ และต้องด้วยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญด้วย

ผู้ร้องได้ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือและได้มาแถลงด้วยวาจา พร้อมทั้ง เบิกความต่อศาลรัฐธรรมนูญ นายจรูญ หนูขวัญ นายศิริ การเจริญดี และนายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล ซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้อง ได้ยื่นคำแถลงการณ์คัดค้าน และนายธีระชัย ได้เบิกความต่อศาลรัฐธรรมนูญด้วยแล้ว

มีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยว่าที่ศาลแพ่งพิพากษายกฟ้อง จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง นั้น เป็นการใช้กฎหมายบังคับแก่คดี ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ และต้องด้วยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญหรือไม่

พิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

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

“มาตรา ๒๘ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้กับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับคำร้องของผู้ร้องน่าจะเป็นมาตรา ๒๘ ซึ่งบัญญัติการรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญจะถูกจำกัดมิได้ โดยมีข้อยกเว้นไว้ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติเฉพาะและจำเป็นเท่านั้น กรณีตามปัญหาพระราชบัญญัติ

ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้” หมายความว่า ให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ ปัญหาว่ากฎหมายดังกล่าวจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในบทบัญญัติใดหรือไม่

พิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาล บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรกมิให้นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้มาใช้บังคับกับกรณีต่างๆ ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้” จากข้อเท็จจริงได้ความว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญนี้ จึงไม่อยู่ในบังคับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๑) ดังกล่าว

ดังนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสองและวรรคสาม ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง นั้น หมายความว่า จะจำกัดสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรานี้ เท่ากับเป็นการรับรองให้บุคคลมีสิทธิฟ้องหน่วยงานดังกล่าวให้รับผิดแทนเจ้าหน้าที่ได้ แต่ไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญรับรองให้ฟ้องเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐได้ ฉะนั้นเมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบต่อผู้เสียหายแทนเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐไว้โดยจะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้นั้น จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ในส่วนที่จำกัดสิทธิไม่ให้ฟ้องเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้รับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐไว้

สำหรับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ ด้วยหรือไม่นั้น เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบททั่วไปของรัฐธรรมนูญในหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และเกี่ยวโยงกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ซึ่งได้วินิจฉัยข้างต้นแล้วว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ จึงเห็นว่าไม่ขัดหรือแย้ง มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ ด้วย จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยซ้ำอีก เนื่องจากมีความหมายในลักษณะทำนองเดียวกัน

อาศัยเหตุผลดังกล่าวแล้ว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่
พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

พลโท จุล อติเรก
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ