

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๕๑

วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๑

เรื่อง ศาลแพ่งส่งความเห็นของคู่ความที่ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลแพ่งได้ส่งความเห็นของโจทก์ ในคดีของศาลแพ่งหมายเลขดำที่ ๓๐๑๐๗/๒๕๕๐ ระหว่าง บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ตะวันออกฟายแนนซ์ (๑๕๕๑) จำกัด (มหาชน) โจทก์ที่ ๑ นายโกศล ไกรฤกษ์ โจทก์ที่ ๒ ซึ่งยื่นฟ้อง นายเริงชัย 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 ในข้อหาละเมิดซึ่งศาลมีคำสั่งให้ยกฟ้องโจทก์ทั้งสองสำหรับจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ โดยศาลอ้างเหตุผลว่าตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคแรก โจทก์ทั้งสองสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐ ได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ โจทก์ทั้งสองไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ โจทก์ทั้งสอง ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ขอให้ศาลส่งความเห็นที่ได้แย้งไปเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงปรากฏตามคำฟ้อง คำคู่ความและรายงานกระบวนการพิจารณาของศาลแพ่งว่า

โจทก์ที่ ๑ เป็นสถาบันการเงินและเป็นนิติบุคคล โจทก์ที่ ๒ เป็นกรรมการของบริษัทโจทก์ที่ ๑ และเป็นผู้ถือหุ้นและผู้ฝากเงิน

จำเลยที่ ๑ เป็นผู้ว่าการและประธานกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย

จำเลยที่ ๒ เป็นรองผู้ว่าการและรองประธานกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย

จำเลยที่ ๓ เป็นผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

จำเลยที่ ๔ เป็นผู้อำนวยการฝ่ายกำกับและพัฒนาสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย

จำเลยที่ ๕ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

จำเลยที่ ๖ ธนาคารแห่งประเทศไทย (เป็นนิติบุคคล)

จำเลยที่ ๗ กระทรวงการคลัง (เป็นนิติบุคคล)

โจทก์ทั้งสองฟ้องว่าจำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๕ ได้ร่วมกันออกมาตรการระงับกิจการบริษัทโจทก์ที่ ๑ แล้ว จำเลยที่ ๑ เสนอแนะจำเลยที่ ๕ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้ออกคำสั่งให้โจทก์ที่ ๑ ระงับการดำเนินกิจการ และจำเลยที่ ๕ ได้ออกคำสั่ง เมื่อ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๐ ให้โจทก์ที่ ๑ ระงับการดำเนินกิจการพร้อมกับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์อื่นอีก ๑๕ แห่ง จำเลยที่ ๑ ถ่วงรู้กิจการของบริษัทเงินทุนและนำไปเปิดเผยต่อสาธารณชน เป็นเหตุให้ประชาชนที่เป็นเจ้าหนี้สถาบันการเงินถอนเงินจากโจทก์ที่ ๑ ไปเป็นจำนวนมาก ทำให้บริษัท ฯ โจทก์ที่ ๑ ประสบปัญหาสภาพคล่อง จำเลยที่ ๑ ได้สั่งให้โจทก์ที่ ๑ เพิ่มทุนจดทะเบียน และให้ข่าวปัญหาเกี่ยวกับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์หลายครั้งโดยจำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๕ เจตนาจะลดจำนวนบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ให้เหลือน้อยที่สุดเพื่อสะดวกในการกำกับดูแลโดยวิธีให้ควบกิจการโดยไม่มีกฎระเบียบรองรับที่เพียงพออันเป็นการกระทำโดยจงใจหรือโดยประมาทเลินเล่อ ซึ่งเป็นการทำละเมิดต่อโจทก์ ทำให้โจทก์ทั้งสองได้รับความเสียหายเป็นเงิน ๕,๔๔๖,๔๘๕,๕๗๑.๔๕ บาท ขอให้ศาลสั่งให้จำเลยทั้งเจ็ดร่วมกันรับผิดชอบใช้

ศาลแพ่งมีคำสั่งรับฟ้องโจทก์ทั้งสองเฉพาะจำเลยที่ ๑ ที่ ๖ และที่ ๗ ส่วนจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ โจทก์บรรยายฟ้องว่าเป็นการร่วมกันกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งโจทก์ทั้งสองสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง โจทก์ทั้งสองไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ให้ยกฟ้องโจทก์ทั้งสองสำหรับจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕

โจทก์ทั้งสองยื่นคำร้องว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ขอให้ศาลแพ่งส่งข้อโต้แย้งของโจทก์ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ศาลแพ่งมีคำสั่งคำร้องของโจทก์เมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๑ ว่าไม่มีเหตุอันจะพึงเพิกถอนคำสั่งเดิม โจทก์ทั้งสองยื่นคำร้องอีกว่ากรณีของโจทก์ต้องด้วยมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ขอให้ศาลแพ่งส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ศาลแพ่งสำเนาคำร้องให้จำเลยที่ ๑ ที่ ๖ และที่ ๗ จำเลยทั้งสามดังกล่าวยื่นคำแถลงคัดค้านว่า สำหรับจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ศาลมีคำสั่งไม่รับฟ้องและให้ยกฟ้องจนพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ คำสั่งศาลถึงที่สุดแล้ว และบทบัญญัติของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และคำว่า “คู่ความ” ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมายถึง คู่ความทุกฝ่ายในคดีเป็นผู้โต้แย้ง มิใช่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ศาลแพ่งมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๑ ว่าคดีนี้โจทก์ทั้งสองเพียงฝ่ายเดียวโต้แย้งในเรื่องดังกล่าว กรณีไม่ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ไม่ต้องส่งความเห็น

ข้อโต้แย้งไปยังศาลรัฐธรรมนูญ แต่ต่อมาศาลแพ่งได้มีคำสั่งคำร้องเดียวกันนี้อีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ว่า ศาลตรวจพบว่ามีประเด็นที่ควรจะให้ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัย จึงให้เพิกถอนคำสั่งศาลตามรายงานกระบวนการพิจารณาเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๑ เสีย แล้วมีคำสั่งใหม่เป็นให้ส่งความเห็นข้อโต้แย้งสำเนาคำฟ้อง คำสั่งและคำพิพากษาของศาลไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาลรัฐธรรมนูญได้สำเนาคำร้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องชี้แจงแสดงความเห็น และได้ออกนั่งพิจารณาโดยเปิดเผยเพื่อรับฟังข้อเท็จจริง รวมทั้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องส่งคำแถลงและเอกสารเพิ่มเติมแล้ว กรณีมีประเด็นพิจารณาว่า

๑. พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ หรือไม่

๒. ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ หรือไม่

ในประเด็นที่ ๑ โจทก์อ้างว่า มาตรา ๒๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยวางหลักไว้อย่างชัดเจนว่าการจำกัดสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ โจทก์จึงมีสิทธิฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ในคดีศาลแพ่งหมายเลขดำที่ ๓๐๑๐๗/๒๕๕๐ ซึ่งเป็นผู้ทำละเมิดต่อโจทก์ทั้งสองในคดีดังกล่าวโดยตรงได้

ข้ออ้างนี้พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องทางราชการไว้ใน มาตรา ๖๒ ว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งเห็นได้ว่าสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามมาตรานี้ คือ สิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลเท่านั้น รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติรับรองไปถึงสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาด้วย การที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้” นั้น เป็นการที่กฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่สอดคล้องกับมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยให้บุคคลที่เป็นผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ

ที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ได้โดยตรง และในส่วนที่บัญญัติว่าจะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ก็ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง เพราะสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ซึ่งได้กระทำละเมิดแม้จะมีอยู่ก็มิได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแต่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๖ ว่า “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง” ดังนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง

เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แล้วก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณา ในมาตรา ๒๕ วรรคสอง ว่าจะเป็นการกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปหรือไม่ จะต้องระบุมบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นหรือไม่ เพราะมาตรา ๒๕ วรรคสอง ใช้เฉพาะกับ กฎหมายตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง เท่านั้น อย่างไรก็ตามในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๓๕ ยังได้บัญญัติไว้ด้วยว่า “ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้ มาใช้บังคับกับกรณีต่างๆ ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้ (๑) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่ได้รับ ความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ แต่เมื่อมีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าว ขึ้นใหม่ หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว การดำเนินการนั้นต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๕ ทั้งนี้ให้นำไปใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วย โดยอนุโลม ฯลฯ” ดังนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ วรรคสอง อีกด้วย

สำหรับข้อโต้แย้งของโจทก์ว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ นั้น รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ บัญญัติถึงเฉพาะสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๒๗ ก็บัญญัติถึงเฉพาะสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ เท่านั้น แต่สิทธิของ บุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น พระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗

ในประเด็นที่ ๒ ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่นั้น ปรากฏตามคำชี้แจงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของ นายโกศล ไกรฤกษ์ โจทก์ที่ ๒ ได้แย้งว่า คำสั่งศาลที่ให้ยกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ โดยอาศัยความในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ เพราะธนาคารแห่งประเทศไทยมิใช่หน่วยงานของรัฐตามความหมายในมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่าข้อโต้แย้งดังกล่าวเป็นการโต้แย้งว่าคำสั่งศาลแพ่งที่ให้ยกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มิใช่ข้อโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ ที่ศาลแพ่งนำมาใช้บังคับแก่คดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอันจะพึงให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

โดยเหตุผลดังได้พิจารณาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ