

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๕๑

วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๑

เรื่อง ศาลแพ่งส่งความเห็นของคู่ความซึ่งโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่งได้ส่งเรื่อง ส่งความเห็นวินิจฉัย ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๑ ต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยมีความเป็นมาสรุปได้ดังนี้

บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ตะวันออกฟายแนนซ์ (๑๕๕๑) จำกัด (มหาชน) โดยนายโกศล ไกรฤกษ์ โจทก์ กับพวกได้ยื่นฟ้อง นายเรงชัย มะระกานนท์ จำเลย กับพวกรวม ๗ คน ได้แก่

- | | |
|------------------------------|--|
| ๑. นายเรงชัย มะระกานนท์ | ผู้ว่าการและประธานกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย |
| ๒. นายจรวง หนูขวัญ | รองผู้ว่าการและรองประธานกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย |
| ๓. นายศิริ การเจริญดี | ผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย |
| ๔. นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล | ผู้อำนวยการฝ่ายกำกับและพัฒนาสถาบันการเงิน ฯ |
| ๕. นายทง พิทยะ | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง |
| ๖. ธนาคารแห่งประเทศไทย | (เป็นนิติบุคคล) |
| ๗. กระทรวงการคลัง | (เป็นนิติบุคคล) |

ต่อศาลแพ่งตามคำฟ้อง คดีหมายเลขดำที่ ๓๐๑๐๗/๒๕๕๐ ซึ่งมีความหนา ๓๑ หน้า ให้จำเลยทั้ง ๗ ร่วมกันรับผิดในทางละเมิดเรียกค่าเสียหายเป็นเงิน ๕,๔๔๖,๔๘๕,๕๗๑.๔๕ บาท

ศาลแพ่งได้มีคำพิพากษายกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ เพราะโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ โจทก์จึงได้ยื่นคำร้องว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ และขอให้ศาลแพ่งส่งความเห็นของโจทก์เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ศาลแพ่งจึงได้ส่งเรื่องดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

โจทก์หรือผู้ร้องโดย นายโกศล ไกรฤกษ์ กับพวกได้ร้องว่า ตามที่ศาลแพ่งได้มีคำพิพากษายกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ เพราะโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคแรก ผู้ร้องจึงร้องว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกาศราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ อันเป็นวันก่อนที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ) กล่าวคือ

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ขัดต่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันอย่างชัดเจนใน มาตรา ๖, ๒๖, ๒๗ และ ๒๘ ในประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ ตอนหนึ่งระบุว่า “การจำกัดสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้” แต่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่ออกมามีผลบังคับใช้เฉพาะเจาะจงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีจำนวนหนึ่งในสังคม และบังคับใช้เฉพาะกรณีในเรื่องละเมิด จึงเห็นได้ชัดว่ากฎหมายดังกล่าวไม่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป อีกทั้งการตรากฎหมายดังกล่าวมิได้กล่าวอ้างถึงรัฐธรรมนูญในส่วนที่ให้อำนาจไว้

๒. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และ ๒๗ ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนี้ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันศาลโดยตรงในการใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง ดังนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องได้อาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เพื่อเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา ๒๖, ๒๗ และ ๒๘ ดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลแพ่งเพิกถอนคำสั่ง คำพิพากษาที่ได้สั่งไว้เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ (ที่ถูกเป็นวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๐) ต่อไป

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑) ผู้ร้องได้ร้องว่าพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ เพราะเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อใช้เฉพาะเจาะจงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีจำนวนหนึ่งในสังคม และบังคับใช้เฉพาะกรณีในเรื่องละเมิด จึงเห็นได้ชัดว่ากฎหมายนี้มิได้ใช้บังคับเป็นการทั่วไป และมีได้กล่าวอ้างถึงรัฐธรรมนูญในส่วนที่ให้อำนาจไว้

การที่ผู้ร้องกล่าวว่า เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ เป็นการระบุไว้อย่างเจาะจง หรือไม่เป็นการทั่วไปนั้น เห็นว่าหน่วยงานของรัฐมิได้มีหน่วยเดียว ในทางตรงกันข้าม หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่มีขนาดใหญ่ มีจำนวนหลายหน่วย และมีเจ้าหน้าที่จำนวนมากเกินกว่าที่คนในกลุ่มจะสามารถทำความรู้จักคุ้นเคยกันเป็นการ

ส่วนตัวอย่างทั่วถึงได้ทุกคน ดังนั้น การจะกล่าวว่าเป็นการเฉพาะเจาะจงนั้นเป็นไปได้ เพราะไม่สามารถชี้ได้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่คนใดหรือคณะใด ส่วนที่กล่าวว่ากฎหมายฉบับนี้มีได้กล่าวอ้างถึงรัฐธรรมนูญในส่วนที่ให้อำนาจไว้ นั้น ก็เนื่องมาจากกฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้จะมีผลใช้บังคับ ซึ่งเป็นไปตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๓๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒) การที่ผู้ร้องได้ร้องว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เพราะเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ร้องมิให้ฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเห็นว่า ความจริงแล้วพระราชบัญญัติฉบับนี้เปิดโอกาสให้เอกชนหรือบุคคลฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายได้จากหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๕ อยู่แล้ว ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ถ้าการฟ้องไม่บังเกิดผลตามคำฟ้อง บุคคลนั้นยังมีสิทธิฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลผู้ที่ต้องรับผิดซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีอีกตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๖ ประกอบมาตรา ๗ วรรคสอง

จากเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ