



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๔๑

วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๑

เรื่อง ศาลแพ่งส่งความเห็นของคู่ความซึ่งโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลแพ่งได้ส่งความเห็นของคู่ความซึ่งโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ตะวันออกฟายแนนซ์ (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 เป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง ให้ร่วมกันรับผิดในทางละเมิด ตามคดีหมายเลขดำที่ ๓๐๑๐๗/๒๕๔๐ ซึ่งศาลแพ่งได้มีคำสั่งให้ยกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ โดยอ้างเหตุผลในการมีคำสั่งยกฟ้องว่า ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง โจทก์ทั้งสองสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ โจทก์ทั้งสองจึงไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ซึ่งโจทก์ทั้งสองได้ยื่นคำร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ขอให้ศาลแพ่งส่งความเห็นเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงตามคำฟ้อง คำคู่ความ และรายงานกระบวนการพิจารณาของศาลแพ่ง ปรากฏว่า โจทก์ที่ ๑ และโจทก์ที่ ๒ ได้ฟ้องจำเลยทั้งเจ็ดว่า ร่วมกันกระทำการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย จงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้โจทก์ทั้งสองได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สิน คือ เมื่อระหว่างปลายปี ๒๕๓๕ จนถึงต้นปี ๒๕๔๐ จำเลยที่ ๑ ในฐานะเป็นผู้กำกับและควบคุมสถาบันการเงินได้ล่วงรู้กิจการและฐานะของสถาบันการเงินในหน้าที่อันควรปิดเป็นความลับได้เปิดเผยต่อสาธารณชนว่ามีสถาบันการเงินหลายแห่งกำลังขาดสภาพคล่อง จำเลยที่ ๖ ได้เข้าไปแก้ไข ทำให้ประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินขาดความเชื่อมั่นพากันไปถอนเงินจากสถาบันการเงินรวมทั้งของโจทก์ที่ ๑ เป็นจำนวนมากทำให้ธุรกิจการเงินของโจทก์ที่ ๑ ขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง แล้วจำเลยที่ ๑ ถึงจำเลยที่ ๔ ได้ออกมาตรการเสนอจำเลยที่ ๕ ให้สั่งปิดกิจการเงินทุนและหลักทรัพย์ของโจทก์ที่ ๑ เพื่อแก้ไขฐานะทางการเงินของโจทก์ที่ ๑ จำเลยที่ ๕ จึงได้มีคำสั่งปิดกิจการของโจทก์ที่ ๑ ตามข้อเสนอดังกล่าวพร้อมกับสถาบันการเงินอื่นๆ อีกรวม ๑๕ แห่ง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ระบบสถาบันการเงินทั้งระบบและแก่ประชาชนทั่วประเทศ และจำเลยที่ ๑ ได้สั่งให้โจทก์ที่ ๑ เพิ่มทุนจดทะเบียนอีกไม่ต่ำกว่า ๕๐๐ ล้านบาท ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด โดยมีได้ระมัดระวังกระทำการให้เป็นความลับ ทำให้ผู้ร่วมลงทุนและผู้ถือหุ้นเดิม รวมทั้งประชาชนทั่วไปเกิดความปั่นป่วนพากันมาถอนเงินจากโจทก์ที่ ๑ เป็นจำนวนมาก ทำให้โจทก์ที่ ๑ ขาดสภาพคล่องรุนแรงยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยจำเลยที่ ๑ ถึงจำเลยที่ ๔ มีความประสงค์จะลดจำนวนสถาบันการเงินลงให้อยู่ในจำนวนที่สามารถควบคุมได้ และจำเลยที่ ๑ ยังได้สั่งการให้โจทก์ที่ ๑ และสถาบันการเงินอื่นๆ รวม ๕๘ แห่ง ควบกิจการเข้าด้วยกัน โดยไม่มีกฎระเบียบรองรับที่เพียงพอ การกระทำต่างๆ ของจำเลยที่ ๑ ถึงจำเลยที่ ๗ ดังกล่าว ทำให้โจทก์ทั้งสองได้รับความเสียหายเป็นเงิน ๕,๔๔๖,๔๘๕,๕๗๑.๔๕ บาท ขอให้จำเลยทั้งเจ็ดร่วมกันรับผิดชอบเงินจำนวนดังกล่าวแก่โจทก์ทั้งสอง

ศาลแพ่งมีคำสั่งรับฟ้องโจทก์ทั้งสอง เฉพาะจำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๖ และจำเลยที่ ๗ สำหรับจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ศาลแพ่งมีคำสั่งว่าโจทก์ทั้งสองไม่มีอำนาจฟ้องให้ยกฟ้อง

โจทก์ทั้งสองได้ยื่นคำร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ขอให้ศาลแพ่งส่งความเห็นเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลแพ่งจึงส่งคำร้องพร้อมทั้งความเห็น ข้อโต้แย้ง สำเนาคำฟ้อง คำสั่งและคำพิพากษาของศาลมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้องของผู้ร้องทั้งสองเห็นว่า เป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ จึงรับไว้ดำเนินการ และสำเนาคำร้องให้ผู้ที่เกี่ยวข้องแสดงความเห็นและได้ออกนั่งพิจารณาฟังข้อเท็จจริง รวมทั้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องส่งคำแถลงและเอกสารเพิ่มเติมแล้ว

ตามข้อโต้แย้งของผู้ร้องทั้งสองมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาว่าพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และต้องด้วยมาตรา ๖ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ไว้ในหมวด ๓ ตั้งแต่มาตรา ๒๖ ถึงมาตรา ๖๕ โดยมาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึง สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครอง” และมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัด สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบ กระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” แต่มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้อง หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของ หน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งจะเห็นได้ว่าสิทธิของบุคคล ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามมาตรา ๖๒ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ที่ว่าด้วย “สิทธิและเสรีภาพของ ชนชาวไทย” คือสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล เท่านั้น รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติรับรองไปถึงสิทธิของบุคคลที่จะ ฟ้องเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาด้วย ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้อง รับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหาย อาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้” นั้น เป็นการที่กฎหมายบัญญัติ รับรองสิทธิของบุคคลที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ โดยให้บุคคลที่เป็นผู้เสียหายฟ้องหน่วยงาน ของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ได้โดยตรง และในส่วนของที่บัญญัติว่า จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ก็ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะสิทธิของบุคคลที่ จะฟ้องเจ้าหน้าที่ แม้จะมีอยู่แต่ก็มีได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น สิทธิในการฟ้องเจ้าหน้าที่

ของรัฐตามที่โจทก์ได้แย้งนั้นจึงมิใช่สิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แต่สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ก็ยังคงมีอยู่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๖ ที่บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง

และมาตรา ๗ วรรคสอง บัญญัติว่า “ถ้าศาลพิพากษายกฟ้อง เพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐ มิใช่ผู้ต้องรับผิด ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือน นับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด” ศาลรัฐธรรมนูญจึงเห็นว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง

เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณามาตรา ๒๕ วรรคสอง ว่าจะเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปหรือไม่ และจะต้องระบอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นหรือไม่ เพราะมาตรา ๒๕ วรรคสอง ใช้เฉพาะกับกฎหมายตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง เท่านั้น นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ ที่บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้มาใช้บังคับกับกรณีต่างๆ ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้ (๑) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้.....” ดังนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จึงไม่อยู่ในบังคับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ด้วย

ส่วนข้อโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ ด้วยนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติถึงสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๒๗ บัญญัติถึงสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่สิทธิที่บุคคลจะฟ้องเจ้าหน้าที่มิได้บัญญัติหรือรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังได้วินิจฉัยแล้ว ฉะนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง จึงไม่อยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เช่นกัน

โดยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

นายเชาวน์ สายเชื้อ	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
นายโกเมน ภัทรภิรมย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจุมพล ณ สงขลา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
พลโท จุล อติเรก	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายชัยอนันต์ สมุทวณิช	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายประเสริฐ นาสกุล	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายปรีชา เถลิมวณิชย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมงคล สระแก้ว	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุจินดา ยงสุนทร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุวิทย์ ธีรพงษ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอนันต์ เกตุวงศ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอุระ หวังอ้อมกลาง	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายชวน์ สายเชื้อ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๕๑

วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๑

เรื่อง ศาลแพ่งส่งความเห็นของกลุ่มความกรณีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลแพ่งได้มีคำร้องลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๑ ส่งความเห็นของกลุ่มความกรณีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ตะวันออกฟายแนนซ์ (๑๕๕๑) จำกัด (มหาชน) โจทก์ที่ ๑ กับ นายโกศล ไกรฤกษ์ โจทก์ที่ ๒ ได้ยื่นฟ้องจำเลยทั้งเจ็ด คือ 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 เป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง ให้ร่วมกันรับผิดในทางละเมิด ตามคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๓๐๑๐๗/๒๕๕๐ ซึ่งศาลแพ่งได้มีคำสั่งให้ยกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ โดยศาลแพ่งอ้างเหตุผลในการมีคำสั่งยกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ว่า ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง โจทก์ทั้งสองสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ โจทก์ทั้งสองจึงไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ โจทก์ทั้งสองได้โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ขอให้ศาลแพ่งส่งความเห็นที่ได้โต้แย้งนี้ไปเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

สรุปข้อเท็จจริงที่ได้มาจากคำฟ้อง คำคู่ความ และรายงานกระบวนการพิจารณาของศาลแพ่งปรากฏว่า

๑. โจทก์ที่ ๑ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ตะวันออกฟายแนนซ์ (๑๕๕๑) จำกัด (มหาชน) เป็นสถาบันการเงิน มีวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ กู้ยืมเงินและให้กู้ยืมเงิน ค้ำประกัน โดยในการประกอบธุรกิจเงินทุนนั้น โจทก์ที่ ๑ อยู่ภายใต้การกำกับและดูแลของจำเลยที่ ๖ ส่วนการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

๒. โจทก์ที่ ๒ นายโกศล ไกรฤกษ์ เป็นผู้ถือหุ้น และเป็นผู้ฝากเงินไว้กับโจทก์ที่ ๑ ซึ่งในการดำเนินคดีนี้ โจทก์ที่ ๑ ได้มอบอำนาจให้โจทก์ที่ ๒ ดำเนินคดีแทนโจทก์ที่ ๑

๓. จำเลยทั้งเจ็ดที่โจทก์ทั้งสองยื่นฟ้องต่อศาลแพ่ง ประกอบด้วย

(๑) จำเลยที่ ๑ นายเริงชัย มะระกานนท์ ในตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

(๒) จำเลยที่ ๒ นายจรุง หนูขวัญ ในตำแหน่งรองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

(๓) จำเลยที่ ๓ นายศิริ การเจริญดี ในตำแหน่งผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

(๔) จำเลยที่ ๔ นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล ในตำแหน่งผู้อำนวยการฝ่ายกำกับและพัฒนา

สถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย

(๕) จำเลยที่ ๕ นายทง พิทยะ ในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

(๖) จำเลยที่ ๖ ธนาคารแห่งประเทศไทย

(๗) จำเลยที่ ๗ กระทรวงการคลัง

๔. จำเลยที่ ๑ ถึงจำเลยที่ ๔ ได้ร่วมกันออกมาตรการระงับกิจการบริษัท ฯ โจทก์ที่ ๑ แล้ว จำเลยที่ ๑ ได้เสนอคำแนะนำต่อจำเลยที่ ๕ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้ออกคำสั่งให้ โจทก์ที่ ๑ ระงับการดำเนินกิจการ โดยจำเลยที่ ๕ ได้ออกคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๐ ให้โจทก์ที่ ๑ ระงับการดำเนินกิจการ ในคำสั่งดังกล่าวมีบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์อื่นที่ถูกสั่งระงับการ ดำเนินกิจการพร้อมกับโจทก์ที่ ๑ อีก ๑๕ แห่ง ต่อมาเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ จำเลยที่ ๑ ถึงจำเลยที่ ๔ ได้ร่วมกันพิจารณาแล้ว ให้จำเลยที่ ๑ เสนอให้จำเลยที่ ๕ สั่งระงับการดำเนินกิจการ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์อีก ๔๒ แห่ง รวมเป็น ๕๗ แห่ง

คดีนี้สืบเนื่องมาจาก จำเลยที่ ๑ ได้ล่วงรู้กิจการของบริษัทเงินทุน และนำเอาข้อมูลของสถาบัน การเงินที่รู้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ไปเปิดเผยต่อสาธารณชนว่า มีสถาบันการเงินประสบภาวะขาดสภาพคล่อง ซึ่งจำเลยที่ ๖ ได้เข้าไปช่วยเหลือตามสมควรแล้ว เป็นเหตุให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าหนี้เงินฝากตามตัว สัญญาใช้เงินของบริษัทโจทก์ที่ ๑ ได้ถอนเงินไปจากโจทก์ที่ ๑ จำนวนมาก จนทำให้บริษัท ฯ โจทก์ที่ ๑ ประสบปัญหาสภาพคล่องในการดำเนินกิจการ โดยเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๐ จำเลยที่ ๑ ได้สั่งให้ โจทก์ที่ ๑ เพิ่มทุนจดทะเบียนเป็นเงินไม่ต่ำกว่า ๕๐๐ ล้านบาท ซึ่งการดำเนินการต้องกระทำเป็น ความลับและด้วยความระมัดระวัง ซึ่งหาเป็นเช่นนั้นไม่ จำเลยที่ ๑ ได้ให้ข่าวเกี่ยวกับปัญหาบริษัท เงินทุนหลักทรัพย์หลายครั้ง โดยจำเลยที่ ๑ ถึงจำเลยที่ ๔ มีความประสงค์โดยเจตนาจะลดจำนวนบริษัท เงินทุนหลักทรัพย์ให้เหลือจำนวนน้อยที่สุด ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการกำกับดูแลโดยวิธีควบกิจการ โดยไม่มีกฎระเบียบที่รองรับเพียงพอ จึงเป็นอุปสรรคต่อโจทก์ที่ ๑ แม้ในภายหลังจะได้ออกพระราชกำหนด หลายฉบับเพื่อดำเนินการเรื่องนี้ นอกจากนี้ จำเลยที่ ๑ ถึงจำเลยที่ ๕ ยังได้ดำเนินการแก้ไขปัญหา สถาบันการเงินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหลายประการตามที่ปรากฏในคำฟ้องของโจทก์โดยการกระทำของ

จำเลยเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ เป็นเหตุให้โจทก์ที่ ๑ ได้รับความเสียหาย จำนวน ๓,๒๔๕ ล้านบาท และเป็นเหตุให้โจทก์ที่ ๒ ได้รับความเสียหาย จำนวน ๒,๒๐๑,๔๘๕,๕๗๑.๔๘ บาท โดยขอให้ศาลสั่งให้จำเลยทั้งเจ็ดร่วมกันชดใช้ความเสียหาย

๕. ศาลแพ่งมีคำสั่งรับฟ้องโจทก์ทั้งสอง เฉพาะจำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๖ และจำเลยที่ ๗ ส่วนจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ โจทก์ได้บรรยายฟ้องว่า ได้ร่วมกันกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งโจทก์ทั้งสองสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง โจทก์ทั้งสองไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ให้ยกฟ้องโจทก์ทั้งสองสำหรับจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕

๖. วันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๑ โจทก์ทั้งสองได้ยื่นคำร้องโต้แย้งต่อศาลแพ่งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ขอให้ศาลแพ่งส่งไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลแพ่งมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๑ ว่า ไม่มีเหตุอันจะพึงเพิกถอนคำสั่งเดิม

๗. วันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๑ โจทก์ทั้งสองได้ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งว่า ศาลได้ส่งคลาดเคลื่อนไปจากเรื่องที่โจทก์ร้องขอ โดยโจทก์ร้องขอใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ซึ่งเป็นกรณีที่โจทก์โต้แย้งว่า การที่ศาลใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาบังคับและวินิจฉัยคดีนี้ โจทก์เห็นว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญ โดยขอให้ศาลแพ่งส่งความเห็นพร้อมสำเนาคำฟ้อง คำสั่งและคำพิพากษาของศาล เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลแพ่งสำเนาคำร้องให้จำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๖ และจำเลยที่ ๗ โดยจำเลยทั้งสามยื่นคำแถลงคัดค้านว่า สำหรับจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ศาลมีคำสั่งให้ยกฟ้องจนพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งศาลถึงที่สุดแล้ว และบทบัญญัติของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และคำว่า คู่ความ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หมายถึง คู่ความทุกฝ่ายในคดีนั้นเป็นผู้โต้แย้ง มิใช่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ศาลแพ่งจึงมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๑ ว่า คดีนี้โจทก์ทั้งสองเพียงฝ่ายเดียวที่โต้แย้ง กรณีไม่ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ไม่จำเป็นต้องส่งความเห็นข้อโต้แย้ง สำเนาคำฟ้อง คำสั่งและคำพิพากษาของศาล ไปยังศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

๘. ต่อมาศาลแพ่งได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๑ ในคำร้องนี้ว่า เนื่องจากคำสั่งศาลตามรายงานกระบวนการพิจารณาเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๑ ที่ไม่ส่งความเห็น ข้อโต้แย้ง สำเนาคำฟ้อง คำสั่งและคำพิพากษาของศาล ไปยังศาลรัฐธรรมนูญ โดยศาลแพ่งได้ตรวจพบแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ควรจะให้ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัย จึงเห็นควรให้เพิกถอนคำสั่งศาลดังกล่าวเสีย แล้วมีคำสั่งใหม่เป็น

ให้ส่งความเห็น ข้อโต้แย้ง สำเนาคำฟ้อง คำสั่งและคำพิพากษาของศาล ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้องแล้วเห็นว่าเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงรับไว้ดำเนินการ และสำเนาคำร้องให้ผู้เกี่ยวข้อง เพื่อเปิดโอกาสให้ชี้แจงแสดงความเห็นโดยจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ได้ยื่นคำชี้แจงสรุปได้ว่า

จำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๔ ได้ยื่นคำชี้แจงมายังศาลรัฐธรรมนูญสรุปว่า กรณีรับฟังเป็นข้อยุติได้ว่า คำฟ้องของโจทก์ต่อศาลแพ่ง เป็นการฟ้องด้วยเหตุจากการปฏิบัติตามหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มิได้ฟ้องให้จำเลยต้องรับผิดชอบส่วนตัว และในส่วนของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๘ มีสาระสำคัญสองประการคือ มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้รวมมาใช้ในเรื่องความรับผิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งได้กระทำหน้าที่และได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก และให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบโดยตรงต่อบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำไปในหน้าที่ โดยในคำฟ้องได้กล่าวว่า จำเลยทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายเพราะการกระทำในหน้าที่ และยังฟ้องธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นหน่วยงานที่จำเลยสังกัดอยู่ ให้รับผิดชอบเต็มตามจำนวนความเสียหายที่โจทก์อ้างว่า จำเลยและเจ้าหน้าที่คนอื่นซึ่งปฏิบัติตามหน้าที่ได้กระทำ ความเสียหายต่อโจทก์แล้วจึงไม่ได้รับความเสียหายแต่อย่างไร

จำเลยที่ ๕ ได้ยื่นคำชี้แจงมายังศาลรัฐธรรมนูญสรุปว่า การจะฟ้องข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้นๆ ได้เพียงใดหรือไม่นั้น ไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยเฉพาะเจาะจง เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๘ จำเลยที่ ๕ ได้ดำเนินกิจการต่างๆ ของกระทรวงการคลังตามที่โจทก์บรรยายฟ้อง เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยแท้ หาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ และเห็นว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๘ ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่ประการใด

ศาลรัฐธรรมนูญได้ออกนั่งพิจารณาคดีโดยเปิดเผยเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๑ เพื่อรับฟังข้อเท็จจริงของคู่กรณีสรุปได้ว่า

โจทก์ที่ ๒ เบิกความโดยอ้างคำชี้แจงเป็นหนังสือและมีความเห็นโดยมีใจความสำคัญว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๘ ที่ห้ามมิให้ผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกำหนดให้ฟ้องหน่วยงานของรัฐ แล้วหน่วยงานของรัฐเป็นผู้พิจารณาไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกต่อหนึ่งนั้น เป็นการจำกัดสิทธิของผู้เสียหาย

ไม่ให้ฟ้องผู้กระทำละเมิดได้โดยตรง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และ มาตรา ๒๘ โดยกระบวนการของรัฐที่จะได้เบี่ยงเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดมีลักษณะไม่โปร่งใส และผู้เสียหายไม่มีส่วนเข้าไปรับรู้ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอาจไม่ได้รับสภาพบังคับทางแพ่งอย่าง เหมาะสมแก่ความผิด ยิ่งกว่านั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นการเลือกปฏิบัติและมีผลใช้บังคับเฉพาะกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น โดยผู้เสียหายไม่ได้รับความ ยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกันตามรัฐธรรมนูญ

จำเลยที่ ๔ เบิกความโดยอ้างหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงประกอบแถลงการณ์ว่า หากเจ้าหน้าที่ ที่ดำเนินกิจการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายต้องรับผิดทางละเมิดเป็นการส่วนตัวจะก่อให้เกิด ความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐรับผิดโดยตรงในความเสียหายที่เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่

ต่อมาโจทก์ที่ ๒ และจำเลยที่ ๒ จำเลยที่ ๓ และจำเลยที่ ๔ ได้ยื่นเอกสารชี้แจงเพิ่มเติม ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัย

ข้อกฎหมายที่จะต้องนำมาใช้ประกอบการพิจารณาวินิจฉัย คือ

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๖๒ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๓๕ (๑) ดังนี้
มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญ รับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมาย ให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย”

มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้น การกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และ ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

มาตรา ๓๓๕ บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัตินี้ไปใช้บังคับกับกรณีต่างๆ ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ แต่เมื่อมีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่ หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว การดำเนินการนั้นต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๕ ทั้งนี้ให้นำไปใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

..... ฯลฯ

๒. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้”

ประเด็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า

ประเด็นปัญหาแรก การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ ดังนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการฟ้องคดีของโจทก์ต่อกรณีนี้จะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ หรือไม่

ประเด็นปัญหาที่สอง บทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ในประเด็นปัญหาแรก ที่โจทก์อ้างว่า มาตรา ๒๘ ของรัฐธรรมนูญได้วางหลักไว้อย่างชัดเจนว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ โจทก์จึงมีสิทธิฟ้องจำเลยซึ่งเป็นผู้

กระทำละเมิดต่อโจทก์ทั้งสอง โดยมีสิทธิฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ในคดีดังกล่าวได้โดยตรง พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ในหมวด ๓ ตั้งแต่มาตรา ๒๖ ถึงมาตรา ๖๕ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึง สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง” มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” และมาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้นย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” แสดงว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่ให้สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลเท่านั้น โดยรัฐธรรมนูญมิได้รับรองไปถึงสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างที่ปฏิบัติงานในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล) ด้วย ดังนั้น สิทธิในการฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่โจทก์ได้แย้งนั้น หาใช่สิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามนัยของมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญไม่

ส่วนสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ แม้จะมีอยู่แต่ก็มิได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๘ มาตรา ๖ บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง

การที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๘ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้” พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ แล้ว และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง เมื่อผลเป็นเช่นนี้จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๘ จะเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปหรือไม่

จะต้องระบุนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ยิ่งไปกว่านั้นในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ วรรคหนึ่ง และ (๑) บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรกมิให้นำบทบัญญัตินี้มาใช้บังคับกับกรณีต่างๆ ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้” และ (๑) บัญญัติว่า “(๑) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้” ดังนั้น ในเมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จึงไม่อยู่ในบังคับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ โดยเหตุผลดังกล่าว ข้ออ้างโจทก์ในกรณีดังกล่าวจึงไม่อาจรับฟังได้

ในประเด็นปัญหาที่สอง การห้ามฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามที่ได้พิจารณาในประเด็นปัญหาแรก เมื่อมิใช่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ แล้ว บทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ยังสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติของหมวด ๓ ที่ว่าด้วย “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย” อีกด้วย

โดยเหตุผลที่ได้พิจารณาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

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 ๘ 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 ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ 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 การที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ 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

คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๒/๒๕๕๑

วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๑

เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ด้วยศาลแพ่งได้ส่งคำร้องของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ตะวันออกฟายแนนซ์ (๑๕๕๑) จำกัด (มหาชน) โจทก์ที่ ๑ กับพวกรวม ๒ คน มาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๕ โดยโจทก์ทั้งสองฟ้องจำเลยต่อศาลแพ่ง ตามคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๓๐๑๐๗/๒๕๕๐ ของศาลแพ่งระหว่างบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ตะวันออกฟายแนนซ์ (๑๕๕๑) จำกัด (มหาชน) ที่ ๑ นายโกศล ไกรฤกษ์ ที่ ๒ โจทก์ กับ นายเริงชัย มะระกานนท์ ที่ ๑ นายจรุง หนูขวัญ ที่ ๒ นายศิริ การเจริญดี ที่ ๓ นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล ที่ ๔ นายทนง พิทยะ ที่ ๕ ธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ ๖ กระทรวงการคลัง ที่ ๗ จำเลย ในข้อหาละเมิด คำฟ้องของโจทก์ทั้งสองสรุปได้ว่า จำเลยที่ ๑ ในตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย จำเลยที่ ๒ ในตำแหน่งรองผู้ว่าการ ฯ จำเลยที่ ๓ ในตำแหน่งผู้ช่วยผู้ว่าการ ฯ จำเลยที่ ๔ ในตำแหน่งผู้อำนวยการฝ่ายกำกับและพัฒนาสถาบันการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย จำเลยที่ ๕ ในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กับจำเลยที่ ๖ และที่ ๗ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐได้ร่วมกันปฏิบัติการในตำแหน่งหน้าที่ โดยมีขอบด้วยกฎหมาย โดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้โจทก์ที่ ๑ เสียหายคิดเป็นเงิน ๓,๒๔๕ ล้านบาท และโจทก์ที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ของโจทก์ที่ ๑ เสียหายคิดเป็นเงิน ๒,๒๐๑,๔๘๕,๕๗๑.๔๕ บาท ขอให้จำเลยทั้งเจ็ดร่วมกันรับผิดชอบใช้เงินจำนวนดังกล่าวแก่โจทก์ทั้งสอง

ในชั้นตรวจคำฟ้อง ปรากฏตามรายงานกระบวนการพิจารณาของศาลแพ่ง ฉบับลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ ว่าศาลแพ่งมีคำสั่งรับคำฟ้อง เฉพาะจำเลยที่ ๑ ที่ ๖ และที่ ๗ สำหรับจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ โจทก์ทั้งสองบรรยายคำฟ้องว่า เป็นการร่วมกันกระทำการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งโจทก์ทั้งสองสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคแรก โจทก์ทั้งสองไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ จึงให้ยกฟ้องโจทก์ทั้งสอง สำหรับจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕