

## กระทรวงการคลังให้เพิ่มผู้ต้องรับผิดชอบ ต้องให้โอกาสโต้แย้งหรือไม่ ?

นางสาวจรรณี กิจตระกูล พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในกรณีที่มีการกล่าวหาหรือปรากฏพฤติการณ์ที่น่าเชื่อว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำความเสียหายให้เกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดแล้ว หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อทำการสอบข้อเท็จจริงและเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบต่อผู้สั่งแต่งตั้ง โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ และตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่ และต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม หากเป็นกรณีที่ผู้แต่งตั้งเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดกระทำความละเมิดและต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน จะต้องรายงานความเห็นให้กระทรวงการคลังพิจารณา เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ และเมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเสร็จให้ผู้แต่งตั้งส่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๘ ข้อ ๑๔ ข้อ ๑๕ ข้อ ๑๗ และข้อ ๑๘

คดีปกครองที่จะนำเสนอในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ มีประเด็นข้อกฎหมายที่สำคัญสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการใช้อำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทน ๓ ประการ คือ (๑) กรณีที่กระทรวงการคลังเห็นว่าเจ้าหน้าที่คนอื่นต้องรับผิดชอบนอกเหนือจากที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดหรือผู้แต่งตั้งมีความเห็น และผู้มีอำนาจก็ได้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลังด้วย จะถือเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ (๒) หัวหน้าหน่วยงานจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่นั้นชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานหรือไม่ และ (๓) หากเจ้าหน้าที่นั้นเป็นผู้ให้การเป็นพยานในกระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด จะถือว่าโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้อันเป็นข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

ข้อเท็จจริงในคดีเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เชียงราย เขต ๑) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงนาง อ. (ข้าราชการครู) และต่อมา นาง อ. ถูกลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำการไม่สุจริตในฐานะเจ้าหน้าที่พัสดุ โดยจัดทำหลักฐานการจัดซื้อจัดจ้างและตรวจรับพัสดุเป็นเท็จและนำเงินที่ได้ไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว เป็นเหตุให้เงินของทางราชการสูญหาย ในส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดหน่วยงานได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด โดยคณะกรรมการฯ เห็นว่านาง อ. ต้องชดเชยเงินจำนวน ๒,๐๓๙,๕๑๕.๙๕ บาท ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดจึงรายงานผลไปยังกระทรวงการคลัง ซึ่งอธิบดีกรมบัญชีกลางมีความเห็นแตกต่างจากความเห็นดังกล่าวว่านอกจากนาง อ. จะต้องรับผิดชอบแล้ว มีเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบอีก ๕ คน ซึ่งเป็นผู้สั่งจ่ายเช็คเนื่องจากลงนามในเช็คโดยไม่ขีดคร่อมหรือไม่ขีดฆ่าคำว่า

“หรือผู้ถือ” ออก จนเป็นช่องทางให้นาง อ. อาศัยโอกาสยกยอกเงินของทางราชการอันเป็น**ความประมาท** เลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการตามจำนวนที่แต่ละคนส่งจ่ายไป

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้เจ้าหน้าที่ผู้ลงลายมือชื่อในเช็ค ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ลงลายมือชื่อในเช็คได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และหลังจากรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงศึกษาธิการมีคำสั่งยกอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่ง ของผู้ถูกฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงิน

*ประเด็นแรกที่ต้องพิจารณา คือ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงิน ถือเป็นการปฏิบัติที่ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า* แม้การเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินจะเป็นการดำเนินการตามความเห็นของ กระทรวงการคลัง แต่การที่หัวหน้าหน่วยงานมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ แก่ทางราชการนั้น ต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยต้องให้ออกาสแก่ เจ้าหน้าที่นั้นชี้แจงข้อเท็จจริง และโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมก่อน เมื่อการออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้เงิน ได้พิจารณาสั่งการตามรายงานผลการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบเฉพาะกรณีนาง อ. โดยคณะกรรมการฯ เพียงแต่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการ กระทำของนาง อ. ที่เป็นเหตุให้เงินงบประมาณขาดบัญชีตามสำนวนการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงเท่านั้น แต่ไม่ปรากฏว่ามีการแจ้งข้อกล่าวหาใดๆ เกี่ยวกับการกระทำหรือพฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดี ทราบและเรียกผู้ฟ้องคดีมาเพื่อให้ปากคำหรือให้คำชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ หรือให้ออกาสโต้แย้งแสดง พยานหลักฐานแต่อย่างใด

คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินจึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

*ส่วนประเด็นว่าการที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ถูกสอบข้อเท็จจริงในฐานะพยานและรับทราบ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำโดยไม่สุจริต จะถือว่าเป็นผู้ที่รับทราบข้อเท็จจริงของเรื่องเป็นอย่างดีแล้ว ไม่อาจโต้แย้งได้เป็นอย่างอื่น และโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้ออกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้ตามนัย ข้อยกเว้นในมาตรา ๓๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีถูกสอบข้อเท็จจริงในฐานะพยาน แต่ยังไม่ทราบว่าต้อง รับผิดชอบต่อหน่วยงานของรัฐในฐานะผู้ลงนามส่งจ่ายเช็ค จึงถือได้ว่าไม่มีโอกาสโต้แย้งและแสดง พยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น และไม่อาจถือได้ว่าโดยสภาพ เห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้ออกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้ตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๔) และไม่ใช้กรณีตาม นัยมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๕) เพราะแม้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะมีผลต่อเนื่องและเกี่ยวพันกับ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ แต่การสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรับผิดชอบเป็นการ ดำเนินการเพื่อหาตัวผู้รับผิดชอบและจำนวนเงินที่ต้องรับผิดชอบ ซึ่งแยกออกต่างหากจากการใช้มาตรการบังคับ ทางปกครอง เมื่อรู้ตัวและรู้จำนวนเงินแล้วหน่วยงานก็ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทน หากเจ้าหน้าที่ไม่ยอมจ่าย หน่วยงานของรัฐจึงจะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง*

พิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครอง  
สูงสุดที่ อ. ๗๓๕/๒๕๕๖)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนี้ นอกจากศาลปกครองสูงสุดจะอธิบายบทบัญญัติมาตรา  
๓๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง (๔) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.  
๒๕๓๙ แล้ว ยังมีบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับ  
ขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญก่อนที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้  
ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ว่า ก่อนจะออกคำสั่งจะต้องให้เจ้าหน้าที่มี  
โอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามข้อ ๑๕ ของ  
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่  
พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ว่าจะ เป็นกระบวนการในชั้นการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดก่อนที่จะรายงาน  
กระทรวงการคลัง หรือภายหลังจากกระทรวงการคลังพิจารณารายงานแล้วมีความเห็นว่าเจ้าหน้าที่คนอื่น  
ต้องรับผิดชอบชดใช้เงินด้วย นอกจากนี้ ในกรณีเจ้าหน้าที่ถูกสอบข้อเท็จจริงในฐานะพยานก็ถือไม่ได้ว่า  
เจ้าหน้าที่มีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานแล้ว  
และไม่ใช้กรณีที่โดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้อย่างใด