

**แนวทางการปฏิบัติราชการที่น่าสนใจจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
เรื่อง เมื่อคู่กรณีรู้และเข้าใจเรื่องที่ถูกสอบข้อเท็จจริง ถือว่าได้สิทธิ “รับฟังคู่กรณี” แล้ว
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๕๒-๙๕๓/๒๕๖๐)^๑**

สรุปสาระสำคัญคำวินิจฉัยศาลปกครอง

หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ในฐานะผู้บังคับบัญชา ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการทุจริตของผู้ใต้บังคับบัญชา โดยเจ้าหน้าที่ได้แย้งว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมิได้ให้โอกาสตนได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ซึ่งแม้คณะกรรมการฯ จะไม่ได้แจ้งเจ้าหน้าที่ว่าต้องให้ถ้อยคำในฐานะใด แต่เมื่อตามบันทึกการสอบสวน เจ้าหน้าที่ได้ยอมรับว่าได้ลงนามในเช็คที่ผู้ใต้บังคับบัญชาเสนอ ทั้งที่ไม่มีเอกสารการเบิกจ่ายเงิน และได้แจ้งด้วยว่าขอให้ถ้อยคำเพิ่มเติมด้วยเอกสารและขออ้างพยานบุคคลหลายคน ประกอบการสอบข้อเท็จจริง อันแสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ได้รู้และเข้าใจเรื่องที่กำลังมีการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิด ซึ่งอาจทำให้ตนอยู่ในข่ายเป็นผู้ที่ต้องรับผิดและได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรมตามสมควรแล้ว ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว เมื่อเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการของหน่วยงาน อีกทั้งยังเป็น ๑ ใน ๓ ของผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อสั่งจ่ายเงิน ซึ่งจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในระเบียบของทางราชการและถือปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด แต่กลับมิได้ควบคุมดูแลและตรวจสอบให้ผู้ใต้บังคับบัญชา ปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบเกี่ยวกับการเงินจนเกิดการทุจริตขึ้น กรณีจึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ

คดีนี้มีมูลเหตุ จากการที่นางสาว ก. เจ้าพนักงานการเงินและบัญชีได้กระทำการทุจริตโดยการปลอมแปลงลายมือชื่อผู้มีอำนาจลงนามในเช็คสั่งจ่ายเป็นชื่อของตนและนำไปเบิกจ่าย และไม่จัดทำรายงานสถานะเงินคงเหลือประจำวัน เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐ (อบต.) ได้รับความเสียหาย หน่วยงานของรัฐจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และต่อมาผู้มีอำนาจได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่หลายคน ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และหนึ่งในนั้น คือ นาย ข. ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานของรัฐ (นายก อบต.) ที่มีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและบริหารงานทุกส่วนงาน และยังเป็นหนึ่งในสามของผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อในเช็คสั่งจ่ายตามที่นางสาว ก. เสนอ นาย ข. เห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งแต่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ให้ยกอุทธรณ์ นาย ข. จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยประเด็นหนึ่งที่โต้แย้งก็คือ กระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคือ ในขั้นการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด มิได้มีการให้โอกาสได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน เพราะตนเองได้ไปให้ถ้อยคำในฐานะพยานบุคคลเท่านั้น มิใช่ในฐานะผู้ที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งประเด็นนี้มีข้อเท็จจริงที่รับฟังยุติได้คือ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้เรียกนาย ข. มาให้ถ้อยคำโดยไม่ได้แจ้งว่าจะต้องให้ถ้อยคำในฐานะใด แต่นาย ข. ได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ เกี่ยวกับการบริหารงานส่วนการคลังของหน่วยงาน และพฤติการณ์ในการกระทำทุจริตของนางสาว ก. ทั้งยังได้ยอมรับว่าได้ลงนามในเช็คที่นางสาว ก. เสนอ ทั้งที่ไม่

^๑ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. หลักกฎหมายจาก บทความสันติปปกรณ์ที่น่าสนใจ เล่ม ๑๒.

เอกสารการเบิกจ่ายเงิน และได้แจ้งด้วยว่าขอให้ถ้อยคำเพิ่มเติมด้วยเอกสาร และขออ้างพยานบุคคล ประกอบการให้ถ้อยคำ ประเด็นที่ต้องวินิจฉัย คือ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจะถือว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ ได้ดำเนินการรับฟังคู่กรณีตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเป็นการดำเนินการ เพื่อให้รู้ถึงเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดและต้องรับผิดชอบ รวมทั้งจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ต้องชดใช้ อันเป็นเรื่อง ที่กระทบต่อสิทธิของบุคคลในทางที่เสียหาย ซึ่งแม้กฎหมายจะไม่ได้กำหนดขั้นตอนการแจ้งให้ผู้ที่ต้องรับผิดชอบ ได้ทราบข้อกล่าวหาไว้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่เพื่อเป็นหลักประกันและคุ้มครองสิทธิของบุคคล กฎหมายจึงได้ กำหนดว่าผู้ที่ต้องรับผิดชอบต้องได้รู้และเข้าใจเรื่องที่อาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิของตนและได้รับโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริง และโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ดังนั้น แม้ว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ จะได้เรียกผู้ฟ้องคดี (นาย ช.) มาให้ถ้อยคำโดยไม่ได้แจ้งว่าจะต้องให้ถ้อยคำในฐานะใด แต่เมื่อตามบันทึกการสอบสวน ผู้ฟ้องคดีได้ยอมรับว่าได้ลงนามในเช็คที่นางสาว ก. เสนอ ทั้งนี้ไม่มีเอกสารการเบิกจ่ายเงิน และได้แจ้งด้วยว่า ขอให้ถ้อยคำเพิ่มเติมด้วยเอกสารประกอบการสอบข้อเท็จจริง และขออ้างพยานบุคคลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ของหน่วยงานหลายคนประกอบการให้ถ้อยคำ จึงเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รู้และเข้าใจในเรื่องที่กำลังมีการสอบ ข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดซึ่งอาจทำให้ตนอยู่ในข่ายเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบและมีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริง และโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรมตามสมควรแล้ว คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทนจึงได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับความรับผิดชอบของนาย ช. ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือไม่ เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการของหน่วยงาน อีกทั้งยังเป็นหนึ่งในสามของผู้มีอำนาจ ลงลายมือชื่อสั่งจ่ายเงิน ซึ่งโดยหน้าที่ความรับผิดชอบ ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีความรู้และความเข้าใจในระเบียบฯ ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงิน และถือปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด แต่จากบันทึกการสอบสวน ผู้ฟ้องคดีให้ถ้อยคำว่า ในการเบิกจ่ายเงินเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะจัดทำเอกสาร เสนอขอผู้มีอำนาจอนุมัติจนถึงผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด ซึ่งในส่วนการทุจริตของนางสาว ก. ผู้ฟ้องคดี เห็นว่า เมื่อผู้มีอำนาจลงนามในเช็คได้ลงลายมือชื่อมาแล้วสองคน ผู้ฟ้องคดีจึงเข้าใจว่าน่าจะมีการตรวจสอบ มาพอสมควรแล้ว จึงไม่ได้สังเกตความผิดปกติและลงนามในเช็คที่ได้เสนอขอจ่ายเงิน ซึ่งบางครั้งจะมีเอกสาร การขอเบิกจ่าย แต่บางครั้งก็จะมีแต่เช็คที่นำมาให้ลงนาม แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีทราบถึงการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง ตามระเบียบของนางสาว ก. ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีได้ควบคุมดูแลและตรวจสอบให้ผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติให้ถูกต้อง ตามระเบียบ ด้วยการเรียกดูและตรวจสอบเอกสารหลักฐานการเบิกจ่ายเงินจากนางสาว ก. กับให้จัดทำรายงาน สถานการณ์การเงินให้ทราบแล้ว ก็จะเป็นการปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ เบียดบัง ยักยอกเงินของทางราชการ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับไม่เคยดำเนินการแต่อย่างใด ซึ่งบกพร่องไปจากมาตรฐาน ของการปฏิบัติราชการโดยทั่วไปเป็นอย่างมาก จึงถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สำหรับการกำหนดจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทน คดีนี้ ในชั้นต้นหน่วยงานของรัฐได้กำหนด ค่าสินไหมทดแทนตามแนวทางตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว.๖๖ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๐ กรณีทุจริตทางการเงินหรือทรัพย์สิน กรณี ๒ เบิกจ่ายเงินโดยทุจริต ซึ่งได้กำหนดสัดส่วนความรับผิด ของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการทุจริตและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไว้ แต่เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการทุจริตได้ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนไปแล้วบางส่วน จึงมีการกำหนดสัดส่วนความรับผิดและค่าสินไหมทดแทนใหม่ สำหรับเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนร่วมมีกระทำการทุจริต เพื่อความเป็นธรรม

หลักกฎหมายและบรรทัดฐานของคดีนี้

การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเป็นการดำเนินการเพื่อให้รู้ถึงตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด และต้องรับผิด รวมทั้งจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ต้องชดเชย อันเป็นเรื่องที่กระทบต่อสิทธิของบุคคลในทางที่เสียหาย ซึ่งแม้กฎหมายจะไม่ได้กำหนดขั้นตอนการแจ้งให้ผู้ต้องรับผิดได้ทราบข้อกล่าวหาไว้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่เพื่อเป็นหลักประกันและคุ้มครองสิทธิของบุคคลจากการใช้อำนาจรัฐ และเพื่อความเป็นธรรมแก่คู่กรณีซึ่งได้รับผลกระทบจากคำสั่ง จึงต้องให้คู่กรณีได้รู้และเข้าใจข้อเท็จจริงที่มีผลกระทบหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิของตน รวมถึงได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และแม้ว่าฝ่ายปกครองจะไม่ได้แจ้งให้มาให้ถ้อยคำในฐานะที่เป็นคู่กรณี แต่หากคู่กรณีรู้และเข้าใจข้อเท็จจริงโดยมีโอกาสได้ชี้แจงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอแล้ว ย่อมถือได้ว่าฝ่ายปกครองได้มีการรับฟังคู่กรณี ซึ่งเป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้

.....
สืบค้นและเรียบเรียงโดย

นายสุรียา ดวงจิตร ตำแหน่งนิติกรปฏิบัติการ

ส่วนพัฒนากฎหมายและให้คำปรึกษา กองกฎหมาย