

“ใช้เฉพาะในราชการ ไม่เป็นสิ่งพึงเปิดเผย”

บันทึก

เรื่อง การพิจารณาแก้ไขกฎหมายให้มีบทลงโทษพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล
ที่ทำใบสำคัญขึ้นเอง และปลอมชื่อเป็นบุคคลอื่นเซ็นรับเงินของทางราชการไป

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร (กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) ได้มีหนังสือที่ ๓๗๒๒/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๕ ส่งเรื่องการพิจารณาแก้ไขกฎหมายให้มีบทลงโทษพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลที่ทำใบสำคัญขึ้นเองและปลอมชื่อเป็นบุคคลเซ็นรับเงินของทางราชการไป ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ความว่า คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดินรายงานว่าได้ส่งเรื่องนายทิพย์ มกรมณี ข้าราชการกรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทยทำใบสำคัญค่าพาหนะในการเดินทางไปราชการรวม ๑๐ ฉบับ เป็นเงิน ๒๑๐ บาท ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสงสัยว่าได้ทำขึ้นเองโดยเซ็นชื่อบุคคลอื่นไปให้กรมตำรวจพิจารณาสอบสวนดำเนินคดี ต่อมากรมตำรวจแจ้งผลการสอบสวนว่าผู้ต้องหาได้ไปราชการตามคำสั่งจริงและได้ใช้จ่ายเงินทรองราชการไปตามใบสำคัญเบิกเงินจริง แต่อาจเซ็นชื่อของผู้รับเงินตามใบสำคัญเบิกเงินนั้นผู้ต้องหาเซ็นด้วยตนเอง แต่พลิกแพลงให้เป็นชื่อของคนอื่นเสีย ซึ่งไม่ทำให้ผู้อื่นหรือรัฐบาลเสียหาย กรมตำรวจเห็นว่ายังไม่ควรมีความผิดและได้สั่งระงับการสอบสวนแล้ว เรื่องนี้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นว่าเป็นพฤติการณ์ที่ทำให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่รัฐและยังไม่มีบทกฎหมายที่จะลงโทษได้โดยตรง จึงเห็นควรให้กระทรวงการคลังกับคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ร่วมกันพิจารณาหาทางบัญญัติการกระทำความผิดและมีโทษจะโดยแก้ไขกฎหมายอาญาหรือบัญญัติกฎหมายอื่นใดขึ้น เพื่อป้องกันความเสียหายดังกล่าวแล้วไม่ให้เกิดขึ้นต่อไปก็ได้ คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๕ ลงมติให้กระทรวงการคลังกับคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ร่วมกันพิจารณาต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๓) ได้พิจารณาแล้วอันความผิดฐานปลอมหนังสือนั้น กฎหมายลักษณะอาญามาตรา ๒๒๓ บัญญัติว่า

“ผู้ใดกระทำการอย่างใด ดังจะว่าต่อไปนี้โดยลักษณะที่สามารถอาจจะเกิดความเสียหายขึ้นแก่สาธารณชนหรือแก่บุคคลผู้หนึ่งผู้ใด ถือว่า

(๑) มันทาหนังสือปลอมขึ้นทั้งฉบับหรือแต่ส่วนใดส่วนหนึ่งก็ดี

(๒) มันทัดทอนข้อความ ตัดทอนข้อความ หรือแก้ไขด้วยประการอย่างอื่นในหนังสือที่แท้จริงก็ดี

(๓) มันประทับตราปลอม หรือลงลายมือชื่อปลอมในหนังสือก็ดี ท่านว่ามันปลอมหนังสือ”

องค์ประกอบความผิดอันเป็นสาระสำคัญตามมาตรานี้ก็คือ กระทำการโดยลักษณะที่สามารถอาจเกิดความเสียหายขึ้นแก่สาธารณชนหรือแก่บุคคลผู้หนึ่งผู้ใด ส่วนความเสียหายนั้นไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นจริง ๆ เพียงแต่สามารถอาจเกิดความเสียหายขึ้นเท่านั้นก็เป็นความผิดตามมาตรานี้แล้ว และกรณีอย่างไรจึงจะถือได้ว่าสามารถอาจเกิดความเสียหายขึ้นนั้นเป็นข้อเท็จจริงซึ่งต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป ดังที่ศาลฎีกาได้กล่าวไว้ในคำพิพากษาฎีกาที่ ๘๖๖-๘๗๐/๒๕๔๔ ตอนหนึ่งว่า “เหตุอันเป็นลักษณะที่สามารถอาจเกิดความเสียหายแก่ผู้ใดหรือไม่นั้นแล้วแต่กรณีเป็นเรื่อง ๆ ไป บางกรณีก็เห็นได้ชัดจากการกระทำนั้นเองว่าอาจเกิดความเสียหายหรือไม่ ถ้ากรณีใดเป็นที่สงสัยก็จะต้องนำสืบให้แจ่มกระจ่าง” กับอีกตอนหนึ่งว่า “แต่ถ้าโจทก์นำสืบได้ว่าตามระเบียบแห่งการเบิกจ่ายของราชการมิได้ถือเอาการจ่ายเงินจริงเป็นประมาณอย่างเดียว ยังต้องการให้ผู้ที่ได้รับเงินจริงลงนามรับรองด้วยตนเอง ผู้ใดจะรับรองหรือลงนามแทนไม่ได้เช่นนี้ การกระทำของจำเลยก็เรียกได้ว่าอาจเกิดความเสียหายแก่รัฐบาลหรือแก่เจ้าพนักงานผู้จ่ายเงิน อาจเป็นความผิดฐานปลอมหนังสือได้” อนึ่งเกี่ยวกับความผิดฐานปลอมหนังสือนั้นนอกจากคำพิพากษาดังกล่าวข้างต้นแล้ว ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาอีกหลายเรื่อง อาทิ คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๐๒ ค.ศ. ๒๔๗๒ ที่ ๒๗๑ ค.ศ. ๒๔๗๓ และที่ ๑๑๘๙ ค.ศ. ๒๔๘๐

สำหรับปัญหาที่หารือมานี้ ข้อสำคัญอยู่ที่ข้อเท็จจริงซึ่งจะต้องนำสืบให้ได้ความว่าสามารถอาจเกิดความเสียหายขึ้นแก่สาธารณชนหรือแก่บุคคลผู้หนึ่งผู้ใด ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่ายังไม่สมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะอาญาหรือบัญญัติกฎหมายอื่นใดขึ้นแต่ประการใด

อนึ่งโดยที่กรมตำรวจได้แจ้งมาโดยหนังสือถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ ๑๖๖๒๓/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๕ ว่ากรมตำรวจได้พิจารณาเห็นว่าลักษณะการกระทำผิดดังกล่าวข้างต้น ได้มีบทบัญญัติและบทลงโทษฐานปลอมหนังสือแห่งกฎหมายลักษณะอาญาอยู่แล้ว เพียงแต่แก้ไขอัตราโทษให้สูงขึ้นเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัวและหลาบจำมากขึ้นก็เป็นการสมควร คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงขอเสนอความเห็นมาด้วยว่าอัตราโทษตามกฎหมายลักษณะอาญาจะควรกำหนดให้สูงขึ้นตามความเห็นของกรมตำรวจหรือไม่นั้น เป็นปัญหาในทางนโยบายอันไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่จะพิจารณา

(นายหยุด แสงอุทัย)

เลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗