

บันทึก

เรื่อง ขุนชำนาญกร ขอให้พ้นจากการต้องจ่ายเงินแทนนายเจริญผล สุทธิศิลป์

๑. กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งมาโดยหนังสือที่ ก.๔๕๕๐/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในกรณีต่อไปนี้

๒. ขุนชำนาญกร ผู้ร้องในกรณีนี้ ได้รับตำแหน่งสรรพากรจังหวัดสงขลาเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๓๕ ซึ่งในขณะนั้นนายเจริญผล สุทธิศิลป์ ตำแหน่งศุภมาตราช้าง (ผู้ช่วยสรรพากร) เป็นเจ้าหน้าที่รับเงินต่าง ๆ รวมทั้งเงินค่าน้ำไฟฟ้าโรงฆ่าสัตว์ ซึ่งกรมการอำเภอเก็บมาส่งนั้นด้วย

๓. เนื่องจากนายเจริญผล สุทธิศิลป์ เป็นเจ้าหน้าที่ทำการรับเงินค่าน้ำไฟฟ้าโรงฆ่าสัตว์มาแต่เดิมแล้ว ผู้ร้องจึงวางใจให้ปฏิบัติจัดทำตลอดมา การวางใจนี้ยังมีมากขึ้น เนื่องด้วยนายเจริญผล สุทธิศิลป์ เป็นผู้มีอายุกว่า ๔๐ ปี และรับราชการมากกว่า ๒๐ ปีแล้ว ทุกปีข้าหลวงตรวจการสรรพากรได้ส่งเจ้าพนักงานไปตรวจเงินประเภทค่าน้ำไฟฟ้าของโรงฆ่าสัตว์ (น่าจะตรวจเงินประเภทอื่น ๆ ด้วย) และไม่ปรากฏว่ามีการทุจริตอย่างใด ต่อมานายเจริญผล สุทธิศิลป์ ได้มีหน้าที่รับเงินแผนกพระคลังข้างที่และเงินจำหน่ายสลากออกต่อรัฐบาลด้วย ในการปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้ ในขณะที่ขุนชำนาญกร ประจำทำงานอยู่ได้เคยสอดส่องให้ระมัดระวังอยู่เสมอ และปรากฏว่านายเจริญผล สุทธิศิลป์ ได้ปฏิบัติมาเรียบร้อยดี

เพราะฉะนั้นในระหว่างเวลา ๒ ปีครึ่ง ซึ่งขุนชำนาญกร ต้องออกตรวจตราการทำงานท้องที่อยู่เสมอ ทั้งตามระเบียบในเวลานั้น ขุนชำนาญกร ก็ไม่มีหน้าที่ถือลูกกุญแจกำปั่นเก็บเงิน จึงไม่เคยตรวจตราเงินค่าน้ำไฟฟ้ากับเอกสารบัญชีเลย เมื่อขุนชำนาญกรจะลงนามในหนังสือส่งบเดือนเงินประเภทนี้ ก็ได้สอบถามนายเจริญผล สุทธิศิลป์ ว่าถูกต้องหรือไม่ ได้รับตอบจากนายเจริญผล สุทธิศิลป์ ว่าถูกต้องเสมอมาขุนชำนาญกร ก็พอใจ

๔. ก่อนที่จะทราบว่ามีภัยภัยเกิดขึ้น ทางกรมได้ส่งย้ายนายเจริญผล สุทธิศิลป์ ไปประจำตำแหน่งสมุห์บัญชีอำเภอปากพะยูน (จังหวัดพัทลุง) ตั้งนั้น ขุนชำนาญกร จึงได้สั่งให้นายเจริญผล สุทธิศิลป์ มอบหมายการทำงานให้คนใหม่ แล้วขุนชำนาญกร เลยไปตรวจราชการ แต่เผอิญในเดือนตุลาคม ๒๕๓๘ ข้าหลวงตรวจการสรรพากรภาค มาขอขอยอดเงินค่าน้ำไฟฟ้าของโรงฆ่าสัตว์ เพื่อพิจารณาจัดการปลูกสร้างโรงฆ่าสัตว์ ความจึงปรากฏขึ้นว่า ในระหว่างวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๓๘ ถึงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๘ นายเจริญผล สุทธิศิลป์ ได้ยักยอกเงินที่ได้รับเป็นค่าน้ำไฟฟ้าสำหรับโรงฆ่าสัตว์ของรัฐบาล ศาลจังหวัดสงขลาพิพากษาลงโทษจำคุกนายเจริญผล สุทธิศิลป์ มีกำหนด ๖ ปี แต่ลดฐานรับสารภาพคงให้จำคุก ๔ ปี กับให้ใช้เงินที่ยักยอกไปเป็นเงิน ๓,๙๖๓ บาท ๓๓ สตางค์ ด้วย กระทั่งการคลังได้ยึดเงินเดือนค่างบเบิกของนายเจริญผล สุทธิศิลป์ จำนวน

เงิน ๑๓๗ บาท ๔๒ สตางค์ หักใช้จำนวนเงินที่ยักยอกไป ยอดจำนวนเงินที่นายเจริญผล สุทธิศิลป์ ต้องใช้จึงคงเหลือเพียง ๓,๘๒๕ บาท ๙๑ สตางค์ แต่นายเจริญผล สุทธิศิลป์ ไม่มีเงินใช้และไม่มีความพร้อมที่จะยืมเงินจากผู้อื่นที่จะยืมมาชดเชยเงินใช้ตามคำพิพากษาของศาลได้ จึงต้องรับโทษจำคุกแทนการใช้เงิน

๕. ทางจังหวัดได้ตั้งกรรมการสอบสวนขุนชำนาญการ ว่าจะมีส่วนร่วมคิดกระทำการยักยอกร่วมกับนายเจริญผล สุทธิศิลป์ ด้วยหรือไม่ กรรมการได้สอบสวนแล้วเห็นว่า ขุนชำนาญการ ไม่ได้เกี่ยวข้องกระทำความผิดกับนายเจริญผล สุทธิศิลป์ แต่อย่างใดปรากฏ เพียงว่า ขุนชำนาญการ ได้ให้นายเจริญผล สุทธิศิลป์ เป็นผู้รับเงินนำฝากคลังตลอดมาตามเดิม ขุนชำนาญการ ผู้เป็นหัวหน้าควบคุมการงานไม่ได้ตรวจตราด้วยตนเองไว้เนื้อเชื่อใจนายเจริญผล สุทธิศิลป์ จนนายเจริญผล สุทธิศิลป์ สามารถยักยอกเงินไปได้กรรมการจึงเห็นว่าขุนชำนาญการ กระทำการบกพร่องต่อหน้าที่ราชการ มิได้ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความระมัดระวังจนเกิดเสียหายแก่ราชการ เป็นการฝ่าฝืนต่อวินัยข้าราชการพลเรือน ควรลงโทษในฐานประพฤติดวินัยตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๗๖ จึงลงโทษตัดเงินเดือน ๒๐ เปอร์เซ็นต์ มีกำหนด ๑ เดือน

๖. กรรมการได้รายงานให้กระทรวงการคลังทราบ กระทรวงการคลังได้ตอบเห็นชอบด้วยแล้ว แต่มีความสงสัยในความรับผิดชอบในเงินรายนี้ จึงหารือไปยังกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยส่งเรื่องให้กรมอัยการพิจารณา

๗. ตามหนังสือปลัดกระทรวงมหาดไทยถึงปลัดกระทรวงการคลัง ที่ ค. ๒๑๑๓๓/๒๔๗๙ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๔๗๙ แจ้งความเห็นของกรมอัยการว่า “ขุนชำนาญการ มีความประมาทเลเล่ ยต่อหน้าที่ราชการขุนชำนาญการมีหน้าที่บังคับบัญชานายเจริญผล สุทธิศิลป์ ย่อมมีอำนาจที่จะตรวจตราเงินทองและเอกสารบัญชี ที่นายเจริญผล สุทธิศิลป์ จัดทำได้ ซึ่งถ้าได้ตรวจตราตามระเบียบหน้าที่แล้ว นายเจริญผล สุทธิศิลป์ คงไม่มีโอกาสยักยอกเงินไปได้มากถึงเพียงนี้ เพราะนายเจริญผล สุทธิศิลป์ ได้ยักยอกเงินอยู่เป็นเวลาช้านานถึง ๒ ปี ฉะนั้นการที่นายเจริญผล สุทธิศิลป์ ยักยอกเงินไปนี้เป็นผลเนื่องมาจากความประมาทเลเล่ ยหน้าที่การงานของขุนชำนาญการ ขุนชำนาญการ ควรต้องรับผิดชอบใช้เงินที่นายเจริญผล สุทธิศิลป์ ได้ยักยอกเอาไป.....” ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงได้มีคำสั่งให้ขุนชำนาญการใช้เงิน ๓,๙๖๓ บาท ๓๓ สตางค์ (ซึ่งมากกว่าจำนวนที่ควรจะต้องใช้ ดูข้อ ๔ ข้างต้น)

๘. แต่เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๔๘๑ คณะกรรมการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ ฯ ได้แสดงความเห็นตรงกันข้ามว่า “ตามทางสอบสวน ปรากฏว่านายเจริญผล สุทธิศิลป์ ผู้เดียวยักยอกเงินรายนี้ ส่วนผู้ร้องหาได้กระทำการทุจริตร่วมกับนายเจริญผล สุทธิศิลป์ ไม่ และผู้ร้องก็มิได้เป็นผู้เก็บรักษาเงินรายนี้โดยตรง ผู้ร้องจึงไม่ควรร่วมรับผิดชอบในทางแพ่ง ใช้เงินแทนนายเจริญผล สุทธิศิลป์ ข้อที่ผู้ร้องขาดความระมัดระวังจนเป็นเหตุให้นายเจริญผล สุทธิศิลป์ ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำการทุจริตได้นั้น เป็นเรื่องที่จะพิจารณาฐานผิดวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนส่วนหนึ่งต่างหาก”

๙. เมื่อได้พิจารณาความเห็นอันขัดกันนี้แล้ว กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงได้

ส่งเรื่องมาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาโดยหนังสือที่ ๘๕๕๐/๒๕๘๑ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๘๑

โดยที่หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ฉบับนั้นแจ้งว่า กรมอัยการได้อ้างกฎหมายต่างประเทศและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๘๑๒ สนับสนุนความเห็นของกรมอัยการ เมื่อได้ตรวจสอบดูปรากฏว่า กรมอัยการได้อ้างกฎหมายต่างประเทศไม่ แต่ได้อ้างความเห็นของนักนิติศาสตร์ชาวอังกฤษ (G.E. Robinson on Public Authorities and Legal Liability; Clerk and Lindsell on Torts) นักนิติศาสตร์นั้นแสดงความเห็นอันน่าสนใจมีความว่า ผู้บังคับบัญชาไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายใด ๆ ซึ่งผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้ก่อให้เกิดขึ้น เว้นแต่ความเสียหายนั้น ๆ จะเป็นผลเกิดขึ้นโดยตรงจากความประมาทเลินเล่อของผู้บังคับบัญชาหรือผู้บังคับบัญชาได้ร่วมมือกระทำการอันก่อให้เกิดความเสียหายนั้นด้วย นักนิติศาสตร์นั้นยังกล่าวอีกว่า (Robinson หน้า ๑๔) ข้าราชการไม่ต้องรับผิด "สำหรับการละเมิดซึ่งข้าราชการผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้กระทำให้ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า การละเมิดนั้นในสาระสำคัญเป็นการกระทำของผู้บังคับบัญชา"

๑๐. ปัญหาซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องพิจารณาก็คือ เมื่อมีข้อเท็จจริงดังที่ปรากฏในกรณีขุนชำนาญการ ดังกล่าวมาแล้ว ผู้บังคับบัญชาจะต้องรับผิดในทางแพ่งต่อรัฐบาลแทนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาหรือไม่

๑๑. อันความรับผิดในทางแพ่งนั้น ตามกฎหมายพึงเกิดขึ้นได้โดย

๑. พระราชบัญญัติพิเศษ หรือบทบัญญัติพิเศษแห่งพระราชบัญญัติ ฉบับหนึ่งฉบับใด หรือ

๒. บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๑๒. ไม่ปรากฏว่ามีพระราชบัญญัติพิเศษหรือบทบัญญัติพิเศษแห่งพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งฉบับใดบัญญัติว่าการกระทำดังนั้นต้องรับผิดในทางแพ่ง

๑๓. ส่วนความรับผิดในทางแพ่งและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นพึงเกิดขึ้นได้โดย

(ก) การกระทำผิดสัญญา หรือ

(ข) การละเมิด

๑๔. ในปัญหาเรื่องการกระทำผิดสัญญานั้น จะกล่าวได้หรือไม่ว่า ว่าโดยเฉียบขาด เจ้าพนักงานสรรพากรเป็น "ตัวแทน" ของรัฐบาลตามความหมายแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะตัวแทน มาตรา ๗๙๗^๑

ว่าตามหลักแล้ว ข้าราชการคือบุคคลซึ่งทางการแต่งตั้งให้มีหน้าที่ประจำทำงานของมหาชน ซึ่งอยู่ในความคุ้มครองของรัฐหรือขององค์การสาธารณะอื่น ๆ (Precis de Droit

^๑ มาตรา ๗๙๗ อันว่าสัญญาตัวแทนนั้น คือสัญญาซึ่งให้บุคคลคนหนึ่งเรียกว่าตัวแทน มีอำนาจทำการแทนบุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่าตัวการ และตกลงจะทำการดั่งนั้น อันความเป็นตัวแทนนั้นจะเป็นโดยตั้งแต่แสดงออกชัด หรือโดยปริยาย ก็ย่อมได้

Administratif โดย Hauriou พิมพ์ครั้งที่ ๑๒ หน้า ๗๒๙-๗๓๐) ดังนั้นจึงถือได้ว่า เจ้าพนักงานสรรพากรหาใช้ “ตัวแทน” ของรัฐบาลตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๘๑๒ ไม่ และฐานะของข้าราชการไทยมิได้เกิดจาก “สัญญา” หากเกิดจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ดูความเห็นทำนองเดียวกันในคำพิพากษาฎีกา ที่ ๑๐๗๕/๒๔๘๒)

๑๕. ในปัญหาเรื่องการละเมิดนั้น ตามความเห็นของกรมอัยการ “ปรากฏว่า ขุนชำนาญการไม่ได้ตรวจตราเงินทองหรือเอกสารบัญชีที่นายเจริญผล สุทธิศิลป์ จัดทำ เสียเลย ซึ่งเป็น การฝ่าฝืนข้อบังคับสำหรับหน้าที่เจ้าพนักงานสรรพากร” โดยชัดแจ้งให้ทำกิจการอันหนึ่งอันใด และ ละเลยเสียมิได้ปฏิบัติกิจการอันนั้น ข้าราชการผู้นั้นไม่เพียงแต่จะมีความผิดตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือนเท่านั้น แต่อาจต้องรับผิดในทางแพ่งตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใด...ประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย ให้เขาเสียหายถึง.....ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” ด้วย ถ้อยคำในข้อบังคับสำหรับหน้าที่พนักงานสรรพากรซึ่งกรม อัยการอ้างมานั้น ย่อมเป็นข้อสนับสนุนความเห็นดังกล่าวข้างต้น ทั้งเป็นหลักสำคัญที่ทำให้เกิด ความรับผิดในกรณีนี้ (ความว่า สรรพากรจังหวัดมีหน้าที่ตรวจตราจำนวนเงินให้ถูกต้องกัน ที่ใช้ ในข้อบังคับนั้นมีความหมายเป็นพิเศษ คือหมายความว่าให้ตรวจจำนวนเงินและสอบกับเอกสาร บัญชีสำหรับจำนวนเงินนั้น)

๑๖. ในเรื่องทำนองเดียวกันกับปัญหาเรื่องนี้ ได้มีคำพิพากษาของศาลจังหวัด นนทบุรี ซึ่งศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาได้พิพากษายืนตาม (คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๐๗๕/๒๔๘๒) มีความว่า ในกรณียกยอกเงินหลวงนั้น ข้าราชการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำผิดต้องรับผิด ฐานละเมิด และต้องนำอายุความสำหรับความผิดฐานละเมิดมาใช้บังคับ (หากต้องปฏิบัติตาม เงื่อนไขเกี่ยวกับอายุความ)

๑๗. เพราะฉะนั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๑) จึงเห็นว่า ขุนชำนาญการ ต้องรับผิดในทางแพ่งเนื่องในการยกยอกของนายเจริญผล สุทธิศิลป์ ผู้อยู่ ได้บังคับบัญชาของตน แต่สิทธิเรียกค่าเสียหายนั้นอาจขาดอายุความได้ตามเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ใน กฎหมาย (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๔๘)

(ลงชื่อ) เดือน บุญนาค

(นายเดือน บุญนาค)

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๔๘๒