

บันทึก

เรื่อง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีมีการยกยอกเงิน
ขององค์การบริหารส่วนตำบลถ้ำทะลุ

กรมบัญชีกลาง ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๒๖.๖/๔๔๘๘ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสรุปความว่า กรมบัญชีกลางได้รับผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีนางสาวสุดาพร ไตรสุวรรณ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินและบัญชี ระดับ ๒ สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลถ้ำทะลุ จังหวัดยะลา (ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าส่วนการคลัง) ได้กระทำการทุจริตโดยรับเงินจากธนาคารแล้วไม่นำส่งคลัง กลับนำไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวเป็นเหตุให้เงินขององค์การฯ ขาดบัญชี เหตุเกิดขึ้นระหว่างเดือน กันยายน ๒๕๕๐ ถึงเดือนมีนาคม ๒๕๕๑ ติดต่อกัน รวมเงินขาดบัญชีเป็นจำนวนทั้งสิ้น ๑,๓๘๗,๑๖๘.๔๗ บาท นั้น กรมบัญชีกลางขอหารือว่า

๑. การกระทำของนางสาวสุดาพร ไตรสุวรรณ ถือเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ หรือไม่ เพียงใด

๒. กรณีมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามนัยกฎหมายดังกล่าว กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) จะมีวิธีปฏิบัติในการวินิจฉัยสั่งการเพื่อเรียกให้ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในทางแพ่งอย่างไรจึงจะถูกต้อง

๓. สำหรับการวินิจฉัยสั่งการในส่วนของผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตามสายบังคับบัญชา ซึ่งมีได้เป็นผู้ร่วมกระทำการทุจริตด้วย แต่จำต้องรับผิดชอบเพราะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จนเป็นเหตุให้ผู้ใต้บังคับบัญชาใช้เป็นโอกาสทำ ความเสียหายให้แก่ทางราชการ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) จะมีวิธีปฏิบัติในการวินิจฉัยสั่งการเพื่อเรียกให้ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายดังกล่าวอย่างไรจึงจะถูกต้อง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมบัญชีกลาง และรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง(กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลถ้ำทะลุ อำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลา แล้ว มีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมสรุปได้ดังนี้

๑. นางสาวสุดาพรฯ ได้เขียนเช็คเบิกเงินเกินกว่าจำนวนเงินในฎีกาที่ตั้งเบิกจ่าย แล้วนำเงินที่เกินไปใช้ส่วนตัว กล่าวคือ นางสาวสุดาพรฯ ได้ตั้งฎีกาเบิกเงินในวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๑ จ่ายเป็นค่าวัสดุจำนวน ๑,๐๕๐ บาท ในวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๑ จ่ายเป็นเงินเดือนจำนวน ๓๑,๕๖๐ บาท และในวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ จ่ายเป็นค่าวัสดุก่อสร้างจำนวน ๑,๖๙๘ บาท ในการขออนุมัติฎีกาแต่ละครั้งนางสาวสุดาพรฯ ได้จัดทำและนำเช็คให้ประธานองค์การ

บริหารส่วนตำบลถ้าทะเลลงนามในเช็คตามฎีกาที่อนุมัติด้วยโดยไม่ได้กรอกจำนวนเงิน และประธานองค์การฯ ก็ได้ลงนามในเช็คดังกล่าวโดยไม่ได้กรอกจำนวนเงินเช่นกัน ในการนำเช็คไปเบิกเงินจากธนาคารตามฎีกาแต่ละฉบับ จำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ๒๐๐,๐๐๐ บาท และ ๓๘,๓๐๒ บาท ตามลำดับ รวมเป็นเงินที่เบิกเกินเป็นจำนวน ๓๓๘,๓๐๒ บาทแล้วนำเงินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว

๒. นำเช็คไปเบิกจากธนาคารโดยไม่มีหลักฐาน (ฎีกา) แล้วนำเงินไปใช้ส่วนตัว กล่าวคือ นางสาวสุตาพราฯ ได้ตั้งฎีกาขออนุมัติเบิกจ่ายเงินหลายครั้งในการดำเนินการได้จัดทำและนำเช็คให้ประธานองค์การบริหารส่วนตำบลถ้าทะเลลงนามในเช็คโดยไม่กรอกจำนวนเงินเท่าจำนวนฎีกาที่ขออนุมัติ ในการเบิกเงินจากธนาคารตามฎีกา นางสาวสุตาพราฯ กลับนำยอดเงินจากฎีกาหลายฉบับมาเบิกจากเช็คฉบับใดฉบับหนึ่ง แล้วเก็บเช็คที่เหลือไว้ ภายหลังนางสาวสุตาพราฯ ได้นำเช็คที่ลงนามแล้วไปกรอกจำนวนเงินเองโดยไม่มีหลักฐาน(ฎีกา) ไปเบิกเงินจากธนาคารจำนวนหลายครั้ง คือ ในวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๐ จำนวน ๕๐,๐๐๐ บาท วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๐ จำนวน ๙๐,๐๐๐ บาท วันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ จำนวน ๔๕,๐๐๐ บาท วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๐ จำนวน ๑๙๐,๐๐๐ บาท วันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๐ จำนวนเงิน ๒๒๕,๕๗๐.๘๗ บาท วันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๑ จำนวน ๑๐๑,๗๕๐ บาท วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ จำนวน ๑๙๐,๐๐๐ บาท วันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ จำนวน ๖๙,๐๐๐ บาท และวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๑ จำนวน ๓๖,๕๐๙.๘๙ บาท รวมเป็นเงินที่เบิกจากธนาคารโดยไม่มีฎีกาทั้งสิ้น ๑,๐๔๗,๘๔๐.๗๖ บาท แล้วนำเงินจำนวนดังกล่าวไปใช้ส่วนตัว

๓. รับเงินที่ราษฎรนำมาชำระภาษีและค่าธรรมเนียมแล้วไม่นำเงินเข้าบัญชีเงินฝากตามใบเสร็จรับเงินจำนวน ๑๑ ครั้ง เป็นเงิน ๑,๐๒๕.๗๑ บาท แล้วนำเงินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

๑. การที่นางสาวสุตาพราฯ ได้เขียนเช็คเบิกเงินเกินกว่าจำนวนเงินในฎีกาที่ตั้งเบิกและนำไปเบิกเงินจากธนาคาร และการที่นางสาวสุตาพราฯ รับเงินที่ราษฎรนำมาชำระภาษีและค่าธรรมเนียมแล้วไม่นำเงินเข้าบัญชีเงินฝากขององค์การบริหารส่วนตำบลถ้าทะเลแล้วเบียดบังเงินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว การกระทำดังกล่าวทั้งสองกรณีเป็นการกระทำโดยทุจริตเพื่อให้ตนเองได้ประโยชน์ จึงเป็นการกระทำผิดทางอาญาตามมาตรา ๑๔๗^๑ แห่งประมวลกฎหมายอาญา การกระทำของนางสาวสุตาพราฯ จึงมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๐^๒

^๑ มาตรา ๑๔๗ ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์สินใด เบียดบังทรัพย์สินนั้นเป็นของตนหรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริต หรือโดยทุจริตยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์สินนั้นเสีย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท

^๒ มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติ

แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ แม้ว่านางสาวสุดาพราฯ มีตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่บริหารการเงินและการบัญชีก็ตาม

๒. เมื่อการกระทำของนางสาวสุดาพราฯ มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ กระทรวงการคลังก็ควรสั่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลถ้าทะเลุดำเนินคดีกับนางสาวสุดาพราฯ ทั้งทางอาญาและทางแพ่ง

๓. ส่วนความผิดของผู้บังคับบัญชาซึ่งลงนามในเช็คเปล่าที่ไม่ได้กรอกจำนวนเงินหรือเจ้าหน้าที่อื่นนั้น อาจพิจารณาได้เป็นสองกรณี กล่าวคือ ถ้าหากข้อเท็จจริงพิจารณาได้ว่าผู้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นมีส่วนร่วมหรือมีส่วนสนับสนุน การกระทำการทุจริต ผู้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องรับผิดชอบในส่วนที่เป็นมูลละเมิดร่วมกับนางสาวสุดาพราฯ อย่างลูกหนี้ร่วมตามมาตรา ๔๓๒^๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ถ้าข้อเท็จจริงพบว่าผู้บังคับบัญชาซึ่งลงนามในเช็คเปล่าที่ไม่ได้กรอกจำนวนเงินหรือเจ้าหน้าที่อื่นไม่ได้มีส่วนร่วมหรือให้การสนับสนุนการกระทำของนางสาวสุดาพราฯ แต่ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจนเป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนตำบลถ้าทะเลุดำเนินการได้รับความเสียหาย การจะเรียกให้ผู้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเท่าใดนั้น ให้พิจารณาจากยอดเงินที่ไม่อาจบังคับให้นางสาวสุดาพราฯ ชดใช้ได้ ซึ่งเป็นความเสียหายที่แท้จริงที่หน่วยงานได้รับ ส่วนผู้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นคนใดจะรับผิดชอบเป็นจำนวนเท่าใดนั้น ย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๘ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่^๔ แห่ง

หน้าที่ ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

^๓ มาตรา ๔๓๒ ถ้าบุคคลหลายคนก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นโดยร่วมกันทำละเมิด ท่านว่าบุคคลเหล่านั้นจะต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น ความข้อนี้ท่านให้ใช้ตลอดถึงกรณีที่ไม่สามารถสืบรู้ตัวได้แน่ว่าในจำพวกที่ทะเล่ร่วมกันนั้น คนไหนเป็นผู้ก่อให้เกิดเสียหายนั้นด้วย

อนึ่ง บุคคลผู้ยุยงส่งเสริมหรือช่วยเหลือในการทำละเมิด ท่านก็ให้ถือว่าเป็นผู้กระทำละเมิดร่วมกันด้วย

ในระหว่างบุคคลทั้งหลายซึ่งต้องรับผิดชอบร่วมกันใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นท่านว่าต่างต้องรับผิดชอบเป็นส่วนเท่า ๆ กัน เว้นแต่โดยพฤติการณ์ศาลจะวินิจฉัยเป็นประการอื่น

^๔ มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทะเล่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใด ให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยมีต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการ

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ และถ้าภายหลังสามารถบังคับให้นางสาวสุตาพราฯ ชำระค่าสินไหมทดแทนเพิ่มเติมได้อีก ค่าสินไหมทดแทนที่ผู้บังคับบัญชาและเจ้าหน้าที่อื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องจะต้องรับผิดชอบก็ลดลงตามจำนวนที่ได้รับชดใช้เพิ่มเติม

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ) มีข้อสังเกตว่าการทุจริตตามกรณีที่หารือมานั้น มีข้อเท็จจริงที่ผิดปกติดังกล่าวคือ มีการลงนามในเช็คที่ไม่ได้กรอกจำนวนเงินหลายฉบับ กรณีจึงอาจทำให้มองไปได้ว่าผู้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นอาจมีส่วนร่วมหรือให้การสนับสนุนในการกระทำผิดของนางสาวสุตาพราฯ ฉะนั้นกระทรวงการคลังจึงควรสอบพยานหลักฐานและตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มตามมาตราข้อ ๑๗^๔ วรรคสาม ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่า การทุจริตในกรณีที่หารือมานั้นนางสาวสุตาพราฯ ได้กระทำสำเร็จได้ด้วยตนเองลำพังเท่านั้นหรือไม่

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๔๒

ดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

“ข้อ ๑๗ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้วให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนหรือไม่และเป็นจำนวนเท่าใดแต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นกรณีที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้