

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การออกคำสั่งเรียกให้บุคคลที่ไม่ได้ร่วมกระทำละเมิดต่อ
องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกได้มีหนังสือ ที่ กท ๕๑๐๒/๑๐๑๐ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครอง เรียกให้เจ้าหน้าที่ข้าราชการ ซึ่งสรุปความได้ดังนี้

(๑) สำนักงานกิจการโรงพิมพ์ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ซึ่งเป็นหน่วยงาน กิจการพิเศษภายใต้การดูแลขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก มีหน้าที่ดำเนินการผลิต ซื้อมา ขาย จำหน่าย และรับจ้างพิมพ์เอกสาร สิ่งตีพิมพ์ เครื่องเขียนแบบเรียน และอุปกรณ์การศึกษาทุกชนิด สนับสนุน การสงเคราะห์อาชีพด้านการพิมพ์ สนับสนุนกิจการขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ตลอดจน ร่วมการกุศลสาธารณะ ได้ร่วมการทำงานกับบริษัท สามเจริญพาณิชย์ (กรุงเทพ) จำกัด โดยมี วัตถุประสงค์ในการรับงานพิมพ์ต่างๆ โดยองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเป็นผู้ดูแล

(๒) เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๘ สำนักงานกิจการโรงพิมพ์ฯ ได้ตรวจสอบลูกหนี้ ค่าจ้างพิมพ์งานแล้ว ปรากฏว่ามีลูกหนี้ที่ชำระเงินส่วนที่ค้างชำระแล้วแต่ไม่มีการโอนเข้าบัญชีเป็นเงิน ประมาณยี่สิบล้านบาทเศษ ทั้งนี้ โดยนายถนอม เสรีกิจ เสมียนหน่วยงานการเงิน สำนักงานกิจการ โรงพิมพ์ฯ ยอมรับว่าได้จัดทำใบเสร็จรับเงินขึ้นแล้วนำไปรับเช็คจากลูกค้า และนำเช็สดังกล่าวเข้า บัญชีธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) สาขาสนามเสือป่า ชื่อบัญชีโรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ ทหารผ่านศึกที่ตนเปิดขึ้นไว้โดยมิชอบและใช้ลายมือชื่อปลอมทั้งหมดในการขอเปิดบัญชี เมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๓ ซึ่งได้มีการดำเนินคดีกับนายถนอมฯ และศาลอาญาได้มีคำพิพากษานาย ถนอมฯ มีความผิดฐานปลอมและใช้เอกสารสิทธิปลอมตามมาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๘ แห่ง ประมวลกฎหมายอาญา

(๓) องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกจึงได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีเงินของ โรงพิมพ์ตามสัญญาร่วมการทำงานสูญหาย โดยคณะกรรมการสอบสวนฯ มีความเห็นว่า นายถนอมฯ ได้นำเงินขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกไปโดยทุจริต และคณะกรรมการสอบสวนฯ ยังได้ พิจารณาว่าการทุจริตนี้ มีบุคคลอื่นร่วมกระทำหรือให้การสนับสนุนหรือไม่ ซึ่งพิจารณาแล้วมี ความเห็นเป็นสามกรณี ดังนี้ (๑) ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) สาขาสนามเสือป่า ยินยอมให้

นายถนอมฯ เปิดบัญชีเงินฝากโดยไม่ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารประกอบการขอเปิดบัญชีเงินฝากที่มีการปลอมลายมือชื่อ เจ้าหน้าที่ธนาคารทหารไทยฯ จึงมีส่วนร่วมในการกระทำความผิด และธนาคารทหารไทยฯ ต้องรับผิดชอบ (๒) นายทวิสาร วิเชียรโรจน์ ผู้รับโอนเงินจากบัญชีธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) สาขาสนามเสือป่า ที่นายถนอมฯ เปิดไว้ เมื่อนายถนอมฯ ได้นำเช็คที่ได้มาจากการทุจริตเข้าบัญชีจะปลอมลายมือชื่อผู้มีอำนาจเบิกถอนเพื่อโอนหรือทำเป็นแคชเชียร์เช็คเข้าบัญชีเงินฝากของนายทวิสารฯ เพื่อให้สะดวกต่อการเบิกถอนไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว หรือนำไปชำระหนี้เก่าที่ค้างชำระ จึงถือได้ว่านายทวิสารฯ เป็นผู้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด และ (๓) นายประเสริฐ โสภณ ผู้รับโอนเงินจากบัญชีธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) สาขาสนามเสือป่า ที่นายถนอมฯ เปิดไว้ โดยนายประเสริฐฯ ให้การว่าเงินที่รับโอนเป็นเงินจากการพนันฟุตบอลที่นายประเสริฐฯ เป็นนายหน้าหาลูกค้าส่งให้แก่เจ้ามือหรือโต๊ะพนันฟุตบอล นายถนอมฯ เป็นลูกค้าคนหนึ่งในการเล่นพนันฟุตบอลโดยผ่านนายประเสริฐฯ และเงินที่นายประเสริฐฯ ได้รับโอนจากนายถนอมฯ เป็นเงินที่นายถนอมฯ เสียพนันฟุตบอล ก่อนที่จะเกิดการทุจริตบัญชีเงินฝากของนายประเสริฐฯ ก็มีกระแสเงินหมุนเวียนเข้าออกอยู่มากและไม่ใช่เงินที่ถูกโอนมาจากบัญชีเงินฝากของนายถนอมฯ จึงเชื่อได้ว่านายประเสริฐฯ ไม่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด คณะกรรมการสอบสวนฯ จึงได้สรุปผลการสอบสวนให้ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญากับนายถนอมฯ ดำเนินคดีแพ่งกับธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) และนายทวิสารฯ ให้ร่วมรับผิดชอบในมูลละเมิดเป็นเงินจำนวน ๒๑,๗๘๖,๐๗๔.๕๐ บาท

(๔) ต่อมา องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานอัยการสูงสุด ขอให้ดำเนินคดีต่อนายถนอมฯ นายทวิสารฯ และธนาคารทหารไทยฯ เพื่อบังคับให้ชำระค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว แต่สำนักงานอัยการสูงสุดได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๙ แจ้งฐานะคดีแก่องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกว่า กรณีนายถนอมฯ ซึ่งเป็นลูกจ้างประจำ ตำแหน่งเสมียนหน่วยการเงิน และได้รับการมอบหมายให้ทำหน้าที่เก็บเงินจากลูกค้าของสำนักงานกิจการโรงพิมพ์ฯ ตามสัญญาความร่วมมืองานส่งเสริมและพัฒนางานพิมพ์ ฉบับลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๔ ตามคำสั่งองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก (เฉพาะ) ที่ ๔๗/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ เป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดอยู่ในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกได้แจ้งให้นายถนอมฯ ชดใช้ค่าเสียหายทั้งหมดจำนวน ๒๑,๗๘๖,๐๗๔.๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยให้แก่แก่องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกภายในระยะเวลาที่กำหนด คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชำระเงินตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของนายถนอมฯ และทำการขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้เอง และคดีนี้ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมสำหรับนายทวิสารฯ นั้น ข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอที่จะดำเนินคดีได้ และกรณีธนาคารทหารไทยฯ

ข้อเท็จจริงยังไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะรับฟังว่าเจ้าหน้าที่ของธนาคารทหารไทยฯ จงใจที่จะกระทำละเมิด จึงไม่อาจฟ้องธนาคารทหารไทยฯ ให้ร่วมรับผิดชอบกับนายถนอมฯ ได้ นอกจากนี้ เมื่อปรากฏแน่ชัดว่า นายถนอมฯ ได้โอนเงินขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกจำนวน ๑๐,๙๖๐,๑๒๔.๑๒ บาท จากบัญชี เงินฝากที่ได้เปิดไว้กับธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) สาขาสนามเสือป่า เข้าบัญชีเงินฝากของนายประเสริฐฯ พนักงานองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ซึ่งเป็นเงินขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกที่ถูกยกออกไป องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกจึงมีสิทธิติดตามเอาเงินคืนดังกล่าวจากนายประเสริฐฯ ได้โดยการใช้วิธีการทางปกครองออกคำสั่งเรียกให้นายประเสริฐฯ ชำระเงินจำนวนดังกล่าว

(๕) องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ได้แจ้งให้คณะกรรมการสอบสวนฯ พิจารณาตามที่พนักงานอัยการแจ้งฐานะคดีให้ทราบ คณะกรรมการสอบสวนฯ เห็นพ้องกับความเห็นของพนักงานอัยการที่ว่าองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกมีสิทธิติดตามเอาเงินคืนจากนายประเสริฐฯ ได้ แต่คณะกรรมการสอบสวนฯ มีความเห็นเพิ่มเติมว่านายประเสริฐฯ ไม่มีส่วนร่วมกับการทุจริต เป็นแต่เพียงผู้สนับสนุนให้มีการเล่นพนัน และเมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่านายประเสริฐฯ มีส่วนร่วมกับนายถนอมฯ ในการทุจริต จึงยังไม่มีเหตุในการสอบสวนเพิ่มเติม

(๖) เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๐ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ได้รายงานความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ตามข้อ ๑๗ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกประสงค์ขอหารือว่าองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกสามารถดำเนินการติดตามเงินคืนจากนายประเสริฐฯ โดยใช้วิธีการทางปกครอง ได้หรือไม่ หากได้จะมีวิธีดำเนินการและขั้นตอนประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่าประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกสามารถเรียกเงินที่นายประเสริฐฯ ได้รับโอนจากนายถนอมฯ คืนจากนายประเสริฐฯ โดยการออกคำสั่งทางปกครองได้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นว่า การออกคำสั่งทางปกครองจะต้องอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐสามารถออกคำสั่งทางปกครองได้ ซึ่งการเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดนั้น มาตรา ๑๒^{*} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

* มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อ

พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐอาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ โดยอาจเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรา ๑๒ แล้ว จะเห็นได้ว่าการที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรานี้ได้จะต้องมีฐานมาจากการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่เสียก่อน กรณีตามข้อหาหรือจึงต้องพิจารณาว่านายประเสริฐฯ กระทำความผิดต่อองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกหรือไม่

จากผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของคณะกรรมการสอบสวนกรณีเงินของโรงพิมพ์ตามสัญญาร่วมการงานสูญหาย คณะกรรมการสอบสวนฯ มีความเห็นว่าการที่นายประเสริฐฯ ได้รับโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝากของตนจากนายถนอมฯ เป็นการใช้นี้พนันฟุตบอลเนื่องจากนายประเสริฐฯ เป็นนายหน้าหลูกค้าเล่นพนันฟุตบอล ซึ่งนายถนอมฯ เป็นลูกค้าคนหนึ่งทีพนันฟุตบอล เมื่อได้ทำการตรวจสอบพยานเอกสารที่เป็นบัญชีเงินฝากธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) สาขาบางซื่อของนายประเสริฐฯ มาพิจารณาประกอบคำให้การของนายประเสริฐฯ และพยานบุคคลแล้ว เห็นว่า บัญชีเงินฝากดังกล่าวมีกระแสเงินหมุนเวียนเข้าออกเป็นจำนวนมาก ซึ่งเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการทุจริตในเรื่องนี้ และภายหลังปี ๒๕๔๗ ก็ยังมีกระแสเงินหมุนเวียนเข้าออกอยู่มากเช่นเดียวกัน และไม่ใช้เงินที่ถูกโอนมาจากบัญชีเงินฝากของนายถนอมฯ ที่เปิดไว้กับธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) สาขาสยามเสื่อป่าแต่ประการใด ดังนั้น จึงเชื่อได้ว่านายประเสริฐฯ ไม่มีส่วนร่วมในการทุจริตด้วย นอกจากนี้ หลังจากได้รับหนังสือแจ้งฐานะคดีจากสำนักงานอัยการสูงสุด คณะกรรมการสอบสวนฯ ได้ทบทวนการพิจารณากรณีนายประเสริฐฯ อีกครั้งหนึ่งและเห็นว่า นายประเสริฐฯ ไม่มีส่วนร่วมกระทำความผิดกับนายถนอมฯ จึงยังไม่มีเหตุที่จะต้องทำการสอบสวนนายประเสริฐฯ เพิ่มเติม ซึ่งองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนฯ ถือได้ว่านายประเสริฐฯ ไม่ได้ทำละเมิดต่อองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ดังนั้น องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกจึงไม่อาจออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เรียกให้นายประเสริฐฯ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

หน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๕๑