

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ขอหารือวิธีปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทม ๐๗๐๑/๓๒๑๓ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือวิธีปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

๑. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีนางชลลดา วัชรมัย เจ้าหน้าที่ธุรการ ๔ กองบริการการศึกษาในฐานะกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการส่งเสริมการวิจัยหลักสูตรระดับมหาวิทยาลัย ยกยอกเงินโครงการวิจัยเสริมหลักสูตรไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัว จำนวน ๔๗๑,๔๕๐ บาท โดยแยกเป็นโครงการวิจัยเสริมหลักสูตร (งบพิเศษ) จำนวน ๑๑๕,๕๐๐ บาท และโครงการวิจัยเสริมหลักสูตรพิเศษ (งบคลัง) จำนวน ๓๕๕,๙๕๐ บาท คณะกรรมการฯ ได้รายงานผลการสอบสวนไปยังมหาวิทยาลัยฯ โดยเห็นว่ากรณีโครงการวิจัยเสริมหลักสูตร (งบพิเศษ) มหาวิทยาลัยไม่ได้รับความเสียหาย นางชลลดาฯ จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ส่วนกรณีโครงการวิจัยเสริมหลักสูตรพิเศษ (งบคลัง) นางชลลดาฯ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย จำนวน ๔๙,๗๕๐ บาท และนางฉันทิชามหาพสุธานนท์ กรรมการและเลขานุการคณะกรรมการส่งเสริมการวิจัยหลักสูตรระดับมหาวิทยาลัยในฐานะผู้บังคับบัญชาของนางชลลดาฯ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายจำนวน ๑๖,๕๔๔ บาท

๒. มหาวิทยาลัยฯ พิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีโครงการวิจัยเสริมหลักสูตร (งบพิเศษ) นางชลลดาฯ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายจำนวน ๑๑๕,๕๐๐ บาท ส่วนกรณีโครงการวิจัยเสริมหลักสูตรพิเศษ (งบคลัง) นางชลลดาฯ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย จำนวน ๖๔,๗๕๐ บาท และนางฉันทิชามหาพสุธานนท์ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย จำนวน ๑๖,๕๔๔ บาท และได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตามข้อ ๑๗ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๓. กรมบัญชีกลางซึ่งได้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า

(๑) กรณีทุจริตเงินโครงการวิจัยเสริมหลักสูตร (งบพิเศษ) จำนวน ๑๑๕,๕๐๐ บาท นางชลลดาฯ ต้องรับผิดชอบตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากการกระทำโดยทุจริตมิใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ สำหรับนางฉันทิชามหาพสุธานนท์ ในฐานะผู้บังคับบัญชา ปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ เป็นเหตุให้นางชลลดาฯ อาศัยโอกาสดังกล่าวยกยอกเงินไป การกระทำของนางฉันทิชามหาพสุธานนท์ เป็นการ

กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงโดยจะต้องรับผิดชอบนี้

กรณีการยกยอกเงินตั้งแต่วันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๓๙ ถึงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๓๙ จำนวน ๖๑,๐๐๐ บาท เป็นการกระทำที่เกิดก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับ จึงเห็นสมควรให้นางฉันทิชาฯร่วมรับผิดชอบกับนางชลลดาฯในเงินจำนวนดังกล่าว

กรณีการยกยอกเงินตั้งแต่วันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๐ ถึงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๐ จำนวน ๕๕,๐๐๐ บาท เป็นการทุจริตที่เกิดขึ้นภายหลังพระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ ทางสอบสวนปรากฏว่า นางฉันทิชาฯตรวจพบการทุจริตจึงได้ให้นางชลลดาฯทำบันทึกตกลงยินยอมชดใช้เงินไว้ จึงให้ลดส่วนความรับผิด คงให้รับผิดชอบ ๓ ใน ๔ ส่วน เป็นเงิน ๔๐,๘๗๕ บาท

(๒) กรณีการยกยอกเงินโครงการวิจัยเสริมหลักสูตรพิเศษ (งบคลัง) จำนวน ๓๕๕,๙๕๐ บาท สหกรณ์ออมทรัพย์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ชดใช้ค่าเสียหายจำนวน ๒๙๑,๒๐๐ บาท คงเหลือค่าเสียหายที่ยังไม่ได้รับชดใช้อีก ๖๔,๗๕๐ บาท นางชลลดาฯต้องรับผิดชอบชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามนัยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ สำหรับนางฉันทิชาฯในฐานะผู้บังคับบัญชาปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมดูแลถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเห็นควรให้รับผิดชอบเป็นเงิน ๒๙,๓๑๒.๕๐ บาท โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

กรณีการยกยอกเงินเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๐ และวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๐รวมจำนวน ๒๖,๒๕๐ บาท มีนางฉันทิชาฯคนเดียวที่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่นางฉันทิชาฯ เป็นผู้ตรวจพบการทุจริตและรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ จึงเห็นควรลดส่วนความรับผิดให้ครั้งรับผิด ๓ ใน ๔ ส่วน เป็นเงิน ๑๙,๖๘๗.๕๐ บาท

กรณีการยกยอกเงินเมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๐ จำนวน ๓๘,๕๐๐ บาท รองศาสตราจารย์เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ต้องร่วมรับผิดชอบด้วย เห็นควรแบ่งส่วนความรับผิดโดยให้นางฉันทิชาฯรับผิดชอบ ๒ ใน ๔ ส่วน แต่นางฉันทิชาฯเป็นผู้ตรวจพบและรายงานการทุจริตให้ผู้บังคับบัญชาทราบ จึงเห็นควรลดส่วนความรับผิดเหลือ ๑ ใน ๔ ส่วน เป็นเงินจำนวน ๙,๖๒๕ บาท (รองศาสตราจารย์เอนกฯรับผิดชอบ ๒ ใน ๔ ส่วน เป็นเงิน ๑๙,๒๕๐ บาท)

๔. มหาวิทยาลัยฯได้มีคำสั่งตามความเห็นกระทรวงการคลังแจ้งให้นางฉันทิชาฯชำระเงินค่าเสียหายทั้งสิ้น ๑๓๑,๑๘๗.๕๐ บาท นางฉันทิชาฯได้มีหนังสือขอผ่อนผันการชำระเงินจำนวนดังกล่าว ซึ่งกรมบัญชีกลางได้พิจารณาอนุมัติให้ผ่อนชำระได้ โดยระบุให้นางฉันทิชาฯทำหนังสือรับสภาพหนี้ สัญญาการผ่อนชำระหนี้ สัญญาค้ำประกันตามแบบที่กระทรวงการคลังกำหนด นางฉันทิชาฯมิได้มาติดต่อขอทำสัญญารับสภาพหนี้ภายในเวลาที่กำหนด มหาวิทยาลัยฯจึงได้ขอความอนุเคราะห์ไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อให้ดำเนินการฟ้องร้องคดีทางแพ่งกับนางฉันทิชาฯ แต่สำนักงานอัยการสูงสุดมีแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้ว่าการเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายในความเสียหายที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บังคับใช้นั้น มหาวิทยาลัยฯสามารถใช้

มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ (โดยไม่ต้องฟ้องคดี)

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ มหาวิทยาลัยฯ และสามารถดำเนินงานได้ถูกต้องจึงขอหารือดังนี้

๑. ในกรณีที่สำนักงานอัยการสูงสุดไม่รับดำเนินคดี และส่งเรื่องกลับคืนมา เพื่อให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มหาวิทยาลัยฯ จะต้องดำเนินการในเรื่องนี้ต่อไปอย่างไร

๒. การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มหาวิทยาลัยฯ สามารถดำเนินการได้เองหรือไม่ หากสามารถดำเนินการได้เอง วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดจะต้องปฏิบัติอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในกรณีที่สำนักงานอัยการสูงสุดไม่รับดำเนินคดี และส่งเรื่องกลับคืนมาเพื่อให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มหาวิทยาลัยฯ จะต้องดำเนินการในเรื่องนี้ต่อไปอย่างไร

ตามข้อเท็จจริงมีเจ้าหน้าที่ต้องร่วมกันรับผิดชอบสามคน คือ นางชลลดาผู้กระทำความผิดโดยตรง นางฉันทิษา และรองศาสตราจารย์เอนกฯ ในฐานะผู้บังคับบัญชาและเป็นผู้มีส่วนทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ ซึ่งในกรณีของนางชลลดาฯ นั้น กระทรวงการคลังเห็นว่ามีใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ จึงต้องรับผิดชอบตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนนางฉันทิษาฯ และรองศาสตราจารย์เอนกฯ รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ โดยปรากฏข้อเท็จจริงด้วยว่ารองศาสตราจารย์เอนกฯ ได้ชดใช้เงินให้แก่ มหาวิทยาลัยฯ แล้ว ส่วนนางฉันทิษาฯ ได้แย้งคำสั่งให้ชดใช้เงินโดยร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (ปัจจุบันเป็นคดีอยู่ในศาลปกครองกลาง) ทั้งที่ได้เคยทำหนังสือ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ขอผ่อนผันชำระหนี้ต่อมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า ตามข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหลายคนต้องร่วมรับผิดชอบในมูลกรณีละเมิดเดียวกัน จึงต้องฟ้องเป็นคดีเดียวกัน ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๔๓๔/๒๕๔๔^๑ ดังนั้น ในกรณีที่สำนักงานอัยการสูงสุดไม่รับดำเนินคดีและส่งเรื่องคืนมาเพื่อให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จะต้องแจ้งให้สำนักงานอัยการสูงสุดทราบถึงความเห็นดังกล่าวของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่เห็นควรให้มีการดำเนินคดีต่อศาลยุติธรรมเป็นคดีเดียวกัน หากสำนักงานอัยการสูงสุดยืนยันที่จะไม่ฟ้องคดีให้ เพื่อมิให้คดีขาดอายุความ

^๑ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หารือเรื่องอายุความและแนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ก็ต้องรีบดำเนินการฟ้องคดีเอง

ประเด็นที่สอง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มหาวิทยาลัยฯสามารถดำเนินการได้เองหรือไม่ หากสามารถดำเนินการได้เอง วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดจะต้องปฏิบัติอย่างไร

ในประเด็นนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วในเรื่องเสรีจที่ ๑๘๓/๒๕๔๔^๒ สรุปได้ว่า ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเกี่ยวกับการให้ชำระเงิน หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินได้เองโดยปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม โดยไม่ต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีหรือกรมบังคับคดีดำเนินการแต่อย่างใด สำหรับผู้มีอำนาจยึดหรืออายัด หรือขายทอดตลาดเป็นไปตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๔๔

^๒ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙