

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง แนวทางปฏิบัติเพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่ยักยอกเงินของโรงพยาบาลอุทัยธานี
คดีใช้คำสินไหมทดแทน □ □ □ □

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้มีหนังสือ ที่ สธ ๐๒๐๑.๐๔๓/๑๒๙๙ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า จังหวัดอุทัยธานีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ อน ๐๐๒๗.๒/๑๐๓๒๒ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๖ แจ้งให้สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขทราบว่า กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ได้แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีนางสุวิมล นกนวล ตำแหน่งเจ้าพนักงานการเงินและบัญชี ๕ นางปราณี เสลารัตน์ ลูกจ้างประจำ ตำแหน่งคนงาน และนางยุพา จิโรมรพงศ์ ลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งเจ้าหน้าที่พิมพ์ดีด ร่วมกันจงใจกระทำการทุจริตเงินทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการโดยนางสุวิมล นกนวล ได้ร่วมกับนางยุพา จิโรมรพงศ์ จัดทำรายละเอียดการโอนเงินของข้าราชการและลูกจ้าง เพื่อเข้าบัญชีเงินฝากของข้าราชการและลูกจ้างแต่ละราย โดยใช้ระบบการนำเงินเข้าบัญชีโดยผ่านสื่อในรูปแบบแผ่น DISKETTE ที่ทางธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ได้นำมาใช้ นางสุวิมล นกนวลจัดทำร่างรายละเอียดแต่ละรายการของข้าราชการและลูกจ้างแต่ละรายส่งให้นางยุพา จิโรมรพงศ์ เพื่อพิมพ์ด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์โดยพิมพ์ข้อมูลตามฉบับร่างด้วยโปรแกรม Excel (.XLS) แล้วจัดพิมพ์ (Print) ให้นางสุวิมลตรวจสอบ เมื่อนางสุวิมลได้ตรวจสอบความถูกต้องแล้วก็จะส่งให้นางยุพา พิมพ์บัญชีรายละเอียดการโอนเงินฉบับจริงเป็นหลักฐานและเสนอผู้บังคับบัญชาลงนาม ขั้นตอนหลังจากการตรวจสอบและพิมพ์ฉบับจริงแล้วจะเป็นการแปลงฐานข้อมูลในเครื่องคอมพิวเตอร์จะมีการเปลี่ยนฐานข้อมูลโดยดึงข้อมูลจากโปรแกรม Excel เฉพาะเลขบัญชีและจำนวนเงินสุทธิของแต่ละรายมาแปลงเป็นโปรแกรม DBF ในขั้นตอนนี้จะมีการปรับปรุงแต่งบัญชีร่วมกันของนางสุวิมล และนางยุพา โดยการหักยอดเงินสุทธิของข้าราชการและลูกจ้างตามที่จะเห็นควร เมื่อหักทั้งหมดรวมได้เท่าไรแล้วจะไปเป็นยอดรวมในเลขบัญชีของนางยุพา ซึ่งตามปกติเลขที่บัญชีของนางยุพาที่อยู่ในแฟ้มข้อมูล (File) จะเป็นจำนวนเงินที่ตรงกับยอดรวมในเช็ค หลังทำการปรับบัญชีตามที่ต้องการแล้วจะบันทึกข้อมูลลงแผ่น DISKETTE เพื่อนำส่งธนาคาร พร้อมบัญชีรายละเอียดที่จัดพิมพ์ไว้เมื่อธนาคารได้รับข้อมูลดังกล่าวแล้ว ธนาคารฯ จะโอนเงินเข้าบัญชีของข้าราชการและลูกจ้างตามข้อมูลที่ปรากฏในแผ่น DISKETTE ผ่านสื่อออนไลน์ หลังจากที่ข้าราชการหรือลูกจ้างไปเบิกเงินจากธนาคาร หากรายใดพบว่ายอดเงินของตนไม่ถูกต้องจะมาสอบถามนางสุวิมล การแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจะแตกต่างกันไปในแต่ละบุคคลโดยจะมีการให้เป็นเงินสดไปหรือแจ้งว่าจะติดต่อธนาคาร

แต่นำเงินเข้าบัญชีให้ภายหลังหรืออ้างว่าเป็นความผิดของธนาคาร ส่วนรายที่ไม่ได้ตรวจสอบหรือจ่ายอดเงินเข้าของตนไม่ได้ก็จะไม่ทราบและไม่ได้ทักท้วงโดยเฉพาะในกลุ่มแพทย์และผู้ที่ถูกหักเพียงเล็กน้อย จึงเป็นการร่วมกันกระทำการทุจริตโดยอาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่ในการจัดทำเรื่องเงินเดือนของบุคคลที่มีสิทธิได้รับเงินอันเป็นการกระทำโดยจงใจให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ

ส่วนนางปราณี เสงารัตน์ ได้ให้การยอมรับต่อคณะกรรมการสอบสวนว่า ตนเคยขอให้นางยุพาทำการหักบัญชีให้ตนบ้าง โดยเลือกหักเฉพาะแต่บุคคลที่มีหนี้สินกับตนเท่านั้น เห็นว่าถึงแม้นางปราณีจะอ้างว่าตนเองมีสิทธิที่จะเรียกหักหนี้ของตนให้ชำระหนี้ก็ตาม แต่นางปราณีควรใช้สิทธิดังกล่าวให้ถูกต้องตามกฎหมาย การที่นางปราณีขอให้นางสุวิมลและนางยุพาใช้วิธีการหักเงินจากบัญชีของผู้อื่นโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าของบัญชีก่อนเป็นการร่วมกันแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบด้วยกฎหมาย เห็นว่า นางปราณีกระทำโดยจงใจ ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ สมควรมีส่วนต้องรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าวด้วย

เมื่อพิจารณาจากพฤติการณ์แห่งการกระทำของนางสุวิมล นกนวล นางยุพา จีรอมรพงศ์ และนางปราณี เสงารัตน์ แล้ว กรมบัญชีกลางเห็นว่าบุคคลทั้งสามมีพฤติการณ์ร่วมกันโดยจงใจกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ดังนั้น จึงเห็นควรให้บุคคลทั้งสามร่วมกันรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจำนวน ๑๗๐,๐๘๑ บาท ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนของนางวรรณิ ทศนางกูร รองผู้อำนวยการฝ่ายบริหารโรงพยาบาลอุทัยธานีในฐานะผู้บังคับบัญชาและมีหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลการปฏิบัติงานของนางสุวิมล นกนวล ซึ่งจากการสอบสวนนางวรรณิได้ให้การว่าไม่เคยได้รับรายงานข้อผิดพลาดในการโอนเงินเข้าบัญชีให้ข้าราชการจากนางสุวิมล แต่จากคำให้การของนางสุวิมลกลับระบุว่าได้รายงานด้วยวาจาให้นางวรรณิทราบด้วยนั้น เมื่อพิจารณาจากพยานหลักฐานที่ปรากฏในรายงานการสอบสวนรับฟังได้ว่าเมื่อมีข้าราชการในสังกัดมาติดต่อหรือทักท้วงว่ามีการโอนเงินเข้าบัญชีให้แก่ข้าราชการผู้นั้นผิดพลาดหรือไม่ครบตามสิทธิ นางสุวิมลจะเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขรายการโอนเงินแต่ละกรณีนั้นเองโดยพลการ เช่น ทำหนังสือราชการลงนามโดยนางสุวิมลถึงธนาคารเพื่อขอแก้ไขข้อผิดพลาดในการโอนเงิน หรือในบางกรณีนางสุวิมลก็จะจ่ายเงินสดให้แก่ข้าราชการผู้ทักท้วงไปโดยอ้างว่าเกิดจากความผิดพลาดของธนาคาร เมื่อนำคำให้การของบุคคลทั้งสองมาพิจารณาประกอบเข้ากับพฤติการณ์แห่งการกระทำดังกล่าวของนางสุวิมลและพวกดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว จึงทำให้เห็นได้ว่าเมื่อนางสุวิมลและพวกมีเจตนาที่จะกระทำการทุจริตเบียดบังยักยอกเงินในบัญชีผู้อื่นอยู่แล้ว จึงยอมที่จะต้องพยายามปกปิดข้อผิดพลาดหรือปิดบังซ่อนเร้นหลักฐานทั้งปวงเพื่อมิให้ผู้บังคับบัญชาได้ล่วงรู้ จึงเชื่อได้ว่านางสุวิมลมิได้รายงานข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นให้นางวรรณิได้รับทราบตามที่นางสุวิมลกล่าวอ้าง ดังนั้น กรณีนี้จึงยังฟังไม่ได้ว่านางวรรณิได้ปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาจนเป็นเหตุให้มีการทุจริตยักยอกเงินและเกิดความเสียหายแก่ทางราชการ นางวรรณิ ทศนางกูร จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย

จังหวัดอุทัยธานีได้แจ้งให้บุคคลทั้งสามนำเงินมาชดใช้ให้แก่ทางราชการแล้ว แต่ไม่ได้รับชำระ จึงส่งเรื่องมาให้สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข และสำนักงานปลัดกระทรวง

สาธารณสุขได้ส่งเรื่องให้อัยการจังหวัดอุทัยธานีว่าต่างคดีแทน แต่ได้รับแจ้งจากสำนักงานอัยการจังหวัดอุทัยธานีว่า นางสุวิมล นกนวล นางปราณี เสลารัตน์ และนางยุพา จิรอมรพงศ์ ปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่การเงินของโรงพยาบาลอุทัยธานี สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้ร่วมกันทำละเมิดต่อโรงพยาบาลอุทัยธานีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ และการกระทำนั้นเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ และกระทรวงการคลังได้แจ้งผลความรับผิดชอบทางละเมิดแล้ว ให้บุคคลทั้งสามร่วมกันรับผิดชอบ และจังหวัดอุทัยธานีได้มีคำสั่ง ที่ ๙๙๘/๒๕๕๖ ให้บุคคลทั้งสามนำเงินไปชดเชยความเสียหายแก่ทางราชการ ซึ่งเมื่อครบกำหนดระยะเวลาแล้ว บุคคลทั้งสามไม่ยอมชดเชยให้ทางราชการ สำนักงานอัยการจังหวัดอุทัยธานีพิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งจังหวัดอุทัยธานี ที่ ๙๙๘/๒๕๕๖ เรื่อง ให้นำเงินไปชดเชยความเสียหายแก่ทางราชการนั้นเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อถึงกำหนดแล้วบุคคลทั้งสามไม่มาชำระ เจ้าหน้าที่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึดอายัด และขายทอดตลาดซึ่งทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีไม่จำเป็นต้องฟ้องบุคคลดังกล่าวต่อศาลยุติธรรม

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขมีความเห็นว่า

๑. มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติไว้ดังนี้ “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้”

๒. มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติไว้ดังนี้ “คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน”

๓. ข้อ ๑๗ วรรคหนึ่งถึงวรรคสี่แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ดังนี้

“เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เห็นสมควรจะให้ผู้ใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

ในระหว่างการศึกษาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ”

๔. สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามหลักกฎหมายจะกำหนดไว้ให้ใช้กฎหมายที่กำหนดไว้โดยเฉพาะสำหรับเรื่องนั้น ๆ ได้ หากมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ ซึ่งกรณีความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้แล้วโดยมีหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานไม่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยกำหนดให้ฟ้องคดีภายในอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถยกข้อต่อสู้ในชั้นศาลได้ แต่ตามความเห็นของสำนักงานอัยการจังหวัดอุทัยธานีแจ้งให้สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขดำเนินการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรม ซึ่งสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขมีความเห็นว่า การดำเนินการตามมาตรา ๕๗ ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบไม่มีโอกาสโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานต่อสู้ได้จึงขอหารือว่า สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขควรจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับใดจึงจะถูกต้องและเหมาะสมกว่า ซึ่งหากมีความเห็นว่าควร ถือปฏิบัติตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ควรที่จะกำหนดระเบียบปฏิบัติให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม ถือปฏิบัติในแนวเดียวกันด้วย มิใช่แจ้งให้ถือปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากไม่มีรายละเอียดในการถือปฏิบัติแต่อย่างใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขแล้ว เห็นว่า กรณีมีปัญหาต้องพิจารณาว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของโรงพยาบาลอุทัยธานีได้ทุจริตยักยอกเงิน สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขจะต้องดำเนินการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยฟ้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรม หรือจะต้องดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๑๒^๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับมาตรา ๕๗^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

^๑มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

ในประเด็นเรื่องการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนกรณีที่เจ้าหน้าที่ยกยอกเงินนั้น ปรากฏว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยให้ความเห็นตามปัญหาข้อหารือของกรมบัญชีกลางไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๘๕๐/๒๕๔๒^๓ ว่า การที่เจ้าหน้าที่ด้านการเงินยกยอกเงินมิใช่เป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๐^๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แม้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่บริหารการเงินและการบัญชีก็ตาม และหน่วยงานของรัฐควรดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ทั้งทางอาญาและทางแพ่ง ในขณะที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้อำนาจหน้าที่วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑๔/๒๕๔๖ ในประเด็นเรื่องเขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)^๕ ประกอบกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ว่า การที่เจ้าหน้าที่อาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่ยกยอกเงินไปโดยทุจริตทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นคดีละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่

^๓มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๔บันทึก เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีมีการยกยอกเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลถ้ำทะลุ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๖๐๖/๓๐๓ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๒ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๕มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องคำสั่งใหม่ทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องคำสั่งใหม่ทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้คำสั่งใหม่ทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบให้สิทธิเรียกร้องคำสั่งใหม่ทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

^๖มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๑.ล๑

๑.ล๑

ตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่เมื่อคดีดังกล่าวได้โอนไปยังศาลปกครองกลาง ศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามคดีหมายเลขแดง ที่ ๑๒๒๑/๒๕๕๖ โดยให้เหตุผลว่า หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หน่วยงานของรัฐจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง^๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๐^๗ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แล้ว เห็นว่า กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสารบัญญัติไว้เป็นสองส่วนคือ

ส่วนแรก ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดขอบเขตของความรับผิดของเจ้าหน้าที่ว่ามีเพียงใด โดยให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มาใช้บังคับกับกรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดเมื่อได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือถ้าจะต้องรับผิดก็อาจไม่ต้องรับผิดเต็มตามจำนวนค่าเสียหาย และไม่นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ แต่ถ้าเป็นกรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แล้วให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยเรื่องละเมิดมาใช้บังคับอันเป็นหลักทั่วไปเช่นเดียวกับเรื่องความรับผิดทางละเมิดระหว่างเอกชนด้วยกัน

ส่วนที่สอง ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง ได้กำหนดเรื่องอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ โดยไม่ว่าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นจะเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ก็ตาม อายุความของการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนทั้งสองกรณีตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง จะมีอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งแตกต่างจากอายุความกรณีละเมิด

^๖มาตรา ๕๒ ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

ทั่วไปตามมาตรา ๔๔๘^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่กำหนดไว้หนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล และคำสั่งของศาลปกครอง รวมทั้งหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ดังกล่าวข้างต้น ชี้ให้เห็นว่า ประเด็นปัญหาเรื่องการที่เจ้าหน้าที่ยกยอกเงินจะเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่และเรื่องการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจะต้องดำเนินการอย่างไรนั้นยังไม่เป็นที่ยุติ แม้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและศาลปกครองได้วินิจฉัยหรือมีคำสั่งเรื่องในลักษณะทำนองนี้เอาไว้แล้วตามข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นก็ตาม ผลของคำวินิจฉัยและคำสั่งก็มีผลเป็นที่สุดผูกพันเฉพาะคู่กรณีในคดีดังกล่าวเท่านั้น ไม่มีผลเป็นการผูกพันเป็นการทั่วไปสำหรับข้อเท็จจริงในกรณีอื่นซึ่งอาจจะแตกต่างกันไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า หลักเกณฑ์ตามมาตรา ๑๐ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งไม่ว่าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นจะเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ก็ตาม ให้มีอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับอายุความฟ้องคดี อันแสดงให้เห็นเป็นนัยได้ว่า กฎหมายได้กำหนดวิธีการหรือช่องทางประการหนึ่งในการที่หน่วยงานของรัฐจะบังคับให้เป็นไปตามสิทธิเรียกร้องโดยอาจฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นคดีต่อศาลได้ เพราะอายุความหมายถึงการที่กฎหมายกำหนดให้มีการใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งศาลที่จะมีเขตอำนาจพิจารณาคดีในลักษณะนี้น่าจะเป็นศาลยุติธรรมเช่นเดียวกับกรณีละเมิดระหว่างเอกชนด้วยกัน ทั้งนี้ เนื่องจากสิทธิเรียกร้องดังกล่าวมีมูลหนี้ที่เกิดจากการกระทำละเมิดซึ่งมีรากฐานหรือที่มาจากกฎหมายแพ่งมิใช่กฎหมายปกครอง อีกทั้งในขณะตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับนั้น ก็ยังไม่ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแต่อย่างใด และหากกฎหมายประสงค์ที่จะให้มีการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ก็น่าที่จะบัญญัติไว้ชัดเจนในลักษณะทำนองเดียวกับหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๑๑^๕ ประกอบกับมาตรา ๑๔^๖ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

^๔มาตรา ๔๔๘ ลิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิใช่โทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้นไว้ ท่านให้เอาอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ

^๕มาตรา ๑๑ ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดตามมาตรา ๕ ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อ

ที่กำหนดให้ผู้เสียหายมีสิทธิเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาประกอบกับข้อ ๑๗ วรรคสี่^{๑๑} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้เช่นเดียวกันด้วยว่า ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลังที่ทำการตรวจสอบการสั่งการของหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น ให้หน่วยงานของรัฐเตรียมดำเนินการฟ้องคดีเพื่อไม่ให้ขาดอายุความ ซึ่งในเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๔๘๔/๒๕๔๔^{๑๒} ว่า หากกระทรวงการคลังไม่สามารถแจ้งผลการพิจารณาตรวจสอบจำนวนได้ทันก่อนคดีขาดอายุความ หน่วยงานของรัฐก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลก่อนคดีขาดอายุความโดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาจากกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๗ วรรคสี่ เพื่อป้องกันคดีขาดอายุความ ดังนั้นตามข้อหารือ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงอาจดำเนินการฟ้องเจ้าหน้าที่ที่ได้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อศาลยุติธรรมตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ได้

สำหรับกรณีที่สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้ส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการจังหวัดอุทัยธานีดำเนินการฟ้องเจ้าหน้าที่ที่ทุจริตยักยอกเงินของโรงพยาบาลอุทัยธานีให้รับผิดทางละเมิด แต่สำนักงานอัยการจังหวัดอุทัยธานีได้พิจารณาแล้วเห็นว่า^{๑๓} การกระทำละเมิดดังกล่าวของเจ้าหน้าที่โรงพยาบาลอุทัยธานีเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อจังหวัดอุทัยธานีได้เคยมีคำสั่งทางปกครองให้บุคคลทั้งสามไปชำระเงินแล้วไม่ชำระ เจ้าหน้าที่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ ได้ กรณีไม่จำเป็นต้องฟ้องบุคคลดังกล่าวต่อศาลยุติธรรม นั้น

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

๑๐ มาตรา ๑๔ เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๑ ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

๑๑ ข้อ ๑๗

ฯลฯ

ฯลฯ

ในระหว่างพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้ตระเตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปี นับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ

ฯลฯ

ฯลฯ

๑๒ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การตรวจสอบสำนวนและการดำเนินคดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๖๐๖/๖๒๔ ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๑๓ หนังสือสำนักงานอัยการจังหวัดอุทัยธานี ด่วนที่สุด ที่ อส (อน) ๐๐๓๑/๑๙๘๖

เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ เห็นชอบเกี่ยวกับเรื่องการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินการว่า ถ้าสำนักงานอัยการสูงสุดมีความเห็นแย้งกับส่วนราชการเจ้าของเรื่องที่ส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการว่าต่างหรือแตกต่างให้ สำนักงานอัยการสูงสุดแจ้งฐานะคดีต่อเจ้าของเรื่องว่าจะไม่รับดำเนินการให้และส่งเรื่องคืนกลับไปให้เจ้าของเรื่อง หากเจ้าของเรื่องเห็นพ้องด้วยกับสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นอันยุติการดำเนินคดี ถ้าเจ้าของเรื่องแจ้งยืนยันให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการว่าต่างหรือแตกต่างให้ในเรื่องเดิม ให้สำนักงานอัยการสูงสุดเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดชี้ขาดตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๓๘ หากอัยการสูงสุดชี้ขาดเห็นพ้องกับข้อเสนอของเจ้าของเรื่อง ก็ให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการตามนั้นต่อไป แต่ถ้าอัยการสูงสุดชี้ขาดยืนยันความเห็นแย้ง ก็ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาตัดสินชี้ขาดแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป ดังนั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงเห็นว่า หากสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขยังประสงค์ที่จะยืนยันให้สำนักงานอัยการจังหวัดอุทัยธานีดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมไปแล้ว ก็สามารถดำเนินการได้ตามขั้นตอนที่มติคณะรัฐมนตรีได้กำหนดไว้ดังกล่าว

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขอาจดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนได้ โดยดำเนินการตามขั้นตอนที่มติคณะรัฐมนตรีได้กำหนดไว้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๔๗