

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การดำเนินการของการรถไฟแห่งประเทศไทยตามผลการตรวจสอบของ
สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

การรถไฟแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ เลขที่ ๑/๔๗๕๘/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้แจ้งผลการตรวจสอบให้การรถไฟแห่งประเทศไทยทราบกรณีการให้เช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารและให้เช่าที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างเพื่อดำเนินการจัดหาประโยชน์ (ตลาดชั้นเดีย) ว่า มีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริต หรือมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบก่อให้เกิดความเสียหายแก่การรถไฟฯ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการทางอาญาตามกฎหมายกับนายจิตต์สันติ ธนะโสภณ ผู้ว่าการรถไฟฯ ในขณะนั้น และคณะกรรมการพิจารณาเกี่ยวกับการจัดประโยชน์ในบริเวณตลาดชั้นเดีย ซึ่งมีนายยุทธนา ทัพเจริญ ผู้ว่าการรถไฟฯ ซึ่งดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าการรถไฟฯ ในขณะนั้น เป็นประธาน

การรถไฟฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือแจ้งให้ผู้ว่าการรถไฟฯ ไปร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่เป็นการขัดแย้งกับอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือที่ ตผ ๐๐๑๗/๒๗ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๒ ถึงผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เพื่อดำเนินคดีตามกฎหมายกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแล้ว จึงเป็นหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่จะดำเนินคดี โดยส่งสำนวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้พนักงานสอบสวนใช้เป็นหลักในการดำเนินคดีตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง ผู้ว่าการรถไฟฯ จึงไม่จำเป็นต้องร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนตามมาตรา ๑๒๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอีกต่อไป และขอให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินยืนยันให้การรถไฟฯ ทราบอีกครั้งหนึ่ง

ต่อมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือแจ้งการรถไฟฯ ว่า ผลการตรวจสอบกรณีนี้เป็นกรณีที่ปรากฏพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตหรือมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของการรถไฟฯ ซึ่งตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ กำหนดให้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ในการแจ้งผลการตรวจสอบสองทาง คือ แจ้งพนักงานสอบสวนเพื่อ

ดำเนินคดี และแจ้งผู้รับตรวจเพื่อดำเนินการตามกฎหมายหรือตามระเบียบแบบแผนที่ราชการหรือหน่วยรับตรวจกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้ พฤติการณ์ที่ปรากฏในการตรวจสอบมีมูลที่อาจจะเป็นความผิดทางอาญาต่อตำแหน่งหน้าที่ โดยการรถไฟฯ เป็นผู้เสียหาย ดังนั้น ผู้ว่าการรถไฟฯ ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุด (ผู้รับตรวจ) ในฐานะผู้แทนของการรถไฟฯ จึงต้องรับผิดชอบในการเสนอเรื่องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อดำเนินการสอบสวน ใต้สวน พิสูจน์ความผิดตามกระบวนการของกฎหมายต่อไป ด้วยเหตุนี้ การที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบโดยให้ผู้ว่าการรถไฟฯ ดำเนินการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับผู้เกี่ยวข้อง จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว หาได้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแต่อย่างใดไม่ ดังนั้น เมื่อผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับแจ้งผลการตรวจสอบผู้ว่าการรถไฟฯ จึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามที่ได้รับแจ้ง ส่วนกรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้แจ้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเพื่อดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแล้วนั้น มิใช่เหตุที่การรถไฟฯ จะยกขึ้นกล่าวอ้างเพื่อไม่ดำเนินการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน อันจะถือเป็นการละเลยไม่ดำเนินการตามที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้แจ้งผลการตรวจสอบ ซึ่งอาจมีความผิดทางวินัยตามมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ ด้วย และยืนยันให้ผู้ว่าการรถไฟฯ ดำเนินการตามหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินโดยเคร่งครัดต่อไป

การรถไฟฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ ไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่จะมีคำสั่งให้ผู้รับตรวจ หรือกระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับ หรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ แล้วแต่กรณี ต้องร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้ดำเนินคดีแก่บุคคลตามที่ได้รับแจ้งผลการตรวจสอบแต่อย่างใด

เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญอาจส่งผลกระทบต่อการดำเนินคดีได้ จึงขอหารือมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยมีผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้แทนการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๔๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ประกอบกับข้อ ๖^๒ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย

^๑ มาตรา ๔๖ ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาผลการตรวจสอบแล้วปรากฏว่ามีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตหรือมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของราชการ ให้คณะกรรมการแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดี และให้คณะกรรมการแจ้งผลการตรวจสอบดังกล่าวให้ผู้รับตรวจ หรือกระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับ หรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ แล้วแต่กรณี ดำเนินการตามกฎหมายหรือตามระเบียบแบบแผนที่ราชการหรือที่หน่วยรับตรวจกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบด้วย

การดำเนินคดีตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานสอบสวนนำรายงานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมาใช้เป็นหลักในการสอบสวนด้วย

การเร่งรัด ติดตามเกี่ยวกับกรณีเงินขาดบัญชีหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดกรณีเมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาผลการตรวจสอบแล้วปรากฏว่ามีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตหรือมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของราชการ ให้แจ้งผลการตรวจแก่ผู้รับผิดชอบของหน่วยรับตรวจเพื่อดำเนินการตามกฎหมายหรือตามระเบียบแบบแผนที่ราชการหรือที่หน่วยรับตรวจกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ซึ่งคำว่า “ดำเนินการ” หมายความว่า การดำเนินการแก่ผู้รับผิดชอบทั้งการดำเนินการให้มีการชดใช้เงินหรือทรัพย์สินคืน การดำเนินการทางแพ่ง ทางอาญาหรือทางวินัย โดยหน่วยรับตรวจจะต้องดำเนินการแค่ไหน เพียงไร ขึ้นอยู่กับกระบวนการในการดำเนินการต่าง ๆ นั้น มีผลสมบูรณ์ไปแล้วมากน้อยเพียงไร เช่น การดำเนินคดีอาญาต้องประกอบด้วยการดำเนินการในหลายขั้นตอนตั้งแต่การสอบสวนหาตัวผู้กระทำความผิดการร้องทุกข์กล่าวโทษ การฟ้องคดี และการพิจารณาคดี หากปรากฏว่ามีขั้นตอนใดได้ดำเนินการเสร็จมีผลสมบูรณ์แล้ว หน่วยรับตรวจก็ไม่ต้องดำเนินการอีก คงเหลือให้ต้องดำเนินการเฉพาะขั้นตอนที่ยังไม่มีผลสมบูรณ์ที่จะต้องดำเนินการต่อไปเท่านั้น

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้พิจารณาผลการตรวจสอบกรณีการให้เช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารและให้เช่าที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างเพื่อดำเนินการจัดหาประโยชน์ (ตลาดชั้นเดีย) แล้วเห็นว่า มีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตหรือมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของการรถไฟฯ และมีมูลอาจเป็นความผิดทางอาญาต่อตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งเป็นความผิดอาญาแผ่นดินและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้ดำเนินคดีตามมาตรา ๔๖^๓ แห่ง

เมื่อพนักงานสอบสวน ผู้รับตรวจ กระทรวงเจ้าสังกัด ผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการไปประการใดแล้วให้แจ้งให้คณะกรรมการทราบภายในทุกเก้าสิบวัน

ในกรณีที่พนักงานสอบสวน ผู้รับตรวจ กระทรวงเจ้าสังกัด ผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจไม่ดำเนินการตามวรรคหนึ่งภายในระยะเวลาอันสมควร ให้คณะกรรมการรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี

๒ ข้อ ๖ เพื่อประโยชน์ของทางราชการที่จะให้การดำเนินการเป็นไปโดยเร็ว ในกรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจพบว่าหน่วยงานของรัฐแห่งใดมีกรณีเงินขาดบัญชีหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตและได้ชี้มูลความผิดแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวดำเนินการให้มีการชดใช้เงินหรือทรัพย์สินคืน รวมทั้งดำเนินการทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัยแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัดโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงเพื่อหามูลความผิดอีก

ถ้าเป็นกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ นอกจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำผิดหรือให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นพ้นจากตำแหน่งหรือดำเนินคดีอาญาแล้ว หากปรากฏว่าการกระทำดังกล่าวมีความเสียหายเกิดขึ้นต่อหน่วยงานของรัฐ ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้มีการชดใช้เงินหรือทรัพย์สิน หรือดำเนินการทางแพ่งโดยเร็วด้วย

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ โดยระบุตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดด้วยแล้ว ย่อมถือได้ว่าได้มีการกล่าวโทษซึ่งเป็นกระบวนการเริ่มต้นคดีอาญาแล้ว ดังนั้นการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนในกรณีนี้อีก อย่างไรก็ดี การรถไฟแห่งประเทศไทยในฐานะหน่วยรับตรวจยังคงมีหน้าที่ดำเนินการในเรื่องนี้ในขั้นตอนอื่นต่อไปจนกว่าจะถึงที่สุด

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๒