

ความบกพร่องของหน่วยงาน ... ที่เจ้าหน้าที่ (ไม่) ต้องรับผิดชอบเพิ่มเติมจำนวน

นางสาวฐิติพร ปานไหม พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในระบบราชการ สำหรับในงานบางประเภทหรือบางตำแหน่ง เช่น งานการเงิน งานด้านงบประมาณ หรือการพัสดุ นอกจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคู่มือ การปฏิบัติงานได้กำหนดไว้อย่างเคร่งครัดแล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติที่สำคัญ คือ ต้องทำหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และใช้ความระมัดระวังมากกว่าตำแหน่งหรืองานประเภทอื่นๆ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในฐานะ เป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งต้องควบคุมดูแลการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยแล้ว ย่อมต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรอบคอบ และระมัดระวังมากยิ่งขึ้นไปอีก ทั้งนี้ เพราะหากมีความเสียหายใดๆ เกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาหรือของตนเองแล้ว อาจต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั้น

อย่างไรก็ดี แม้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะให้อำนาจ หน่วยงานต้นสังกัดพิจารณาและออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบในความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ได้ก็ตาม ก็มีได้ หมายความว่า หน่วยงานจะออกคำสั่งได้ในทันทีทันใด แต่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด การให้โอกาส ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐาน นอกจากนี้ การกำหนดจำนวนเงิน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ยังจะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้กำหนดไว้ เพื่อให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าความเสียหายจริง หรือเต็มจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่และเพื่อประโยชน์ของรัฐนั่นเอง

ดังเช่นคดีตัวอย่างที่จะนำมาเป็นอุทาหรณ์ในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ เป็นเรื่องของผู้ฟ้องคดี ที่รับราชการตำแหน่งอาจารย์ในวิทยาลัยเทคนิคแห่งหนึ่ง แต่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นหัวหน้างานการเงิน โดยมีหน้าที่ ควบคุมการเบิกจ่ายเงินและเป็นหนึ่งในสามของผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อสั่งจ่ายเงินตามเช็ค ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ผู้ฟ้องคดีได้ให้นาง น. ลูกจ้างชั่วคราวทำหน้าที่เบิกจ่ายเงินและเขียนเช็คเพื่อจ่ายเงินชำระหนี้ให้แก่ร้านค้า กรณีที่ หน่วยงานได้ดำเนินการจัดซื้อพัสดุครุภัณฑ์จากร้านค้าต่างๆ ต่อมา ได้มีการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ พบว่า มีการ ทุจริตยกยอดเงินที่เบิกจ่าย โดยเจ้าหน้าที่เขียนเช็คสั่งจ่ายเงินโดยไม่ระบุตัวเจ้าหน้าที่และไม่ได้นำเช็คส่งมอบให้เจ้าหน้าที่ แต่ นำ เช็คไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ทำให้หน่วยงานค้างชำระหนี้แก่เจ้าหน้าที่ ผู้ถูกฟ้องคดี (เลขอาธิการคณะกรรมการ การอาชีวศึกษา) จึงมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหัวหน้าการเงินและผู้ลงนามสั่งจ่ายเงิน โดยไม่ตรวจสอบความสมบูรณ์ของเช็คและไม่ติดตามการใช้จ่ายเงินตามเช็ค จนเป็นช่องทางให้นาง น. อาศัยโอกาส ดังกล่าวยกยอดเงินของทางราชการ รับผิดชอบชดใช้เงินตามจำนวนเงินที่ได้ลงนามสั่งจ่ายเงินตามเช็คดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งให้ชดใช้เงินไม่สอดคล้องกับผลการพิจารณาของทางวินัย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดี มีคำสั่งลดขั้นเงินเดือน ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการตามระเบียบของทางราชการและประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ ประกอบกับการยกยอดทรัพย์ที่เกิดขึ้นนั้น มิได้เกิดจากความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีเพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากการดำเนินงานของหน่วยงานที่ไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบเรื่อง การเงิน งานบัญชี และการรับจ่ายเงินประจำวัน หรือการตรวจสอบภายในด้วย การมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนเต็มจำนวนความเสียหายจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ไม่ได้นำความบกพร่องของระบบการดำเนินงานของ หน่วยงานมาพิจารณาด้วยนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน จึงขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงาน คณะกรรมการการอาชีวศึกษา) หรือไม่ ?

การพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ ได้กำหนดหลักเกณฑ์

เกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ไว้ว่า *หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ หากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง*

การที่ผู้ฟ้องคดีลงนามในเช็คเพื่อส่งจ่ายเงิน โดยไม่ตรวจสอบความถูกต้องและสมบูรณ์ของเช็ค ตามระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ ข้อ ๓๘ ทวิ ซึ่งกำหนดวิธีปฏิบัติ เกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินของทางราชการในเรื่องการเขียนเช็คส่งจ่ายเงิน ว่า (๑) การจ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ ในกรณีซื้อ หรือเช่าทรัพย์สิน หรือจ้างทำของ ให้ออกเช็คส่งจ่ายในนามของเจ้าหน้าที่ และขีดฆ่าคำว่า “หรือตามคำสั่ง” หรือ “หรือผู้ถือ” ออก และขีดคร่อมเช็ค (๒) การจ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ นอกจากกรณีตาม (๑) ให้ออกเช็คส่งจ่ายในนามของเจ้าหน้าที่ ขีดฆ่าคำว่า “หรือตามคำสั่ง” หรือ “หรือผู้ถือ” ออก โดยจะขีดคร่อมเช็คหรือไม่ก็ได้ (๓) การส่งจ่ายเงินเพื่อขอรับเงินสดมาจ่าย ให้ออกเช็คส่งจ่ายในนามเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ และขีดฆ่าคำว่า “หรือตามคำสั่ง” หรือ “หรือผู้ถือ” ออก ห้ามออกเช็คส่งจ่ายเงินสด

ถือว่าผู้ฟ้องคดีกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่นาง น. ผู้ได้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีที่มีหน้าที่เขียนเช็คไม่ได้ ส่งจ่ายเช็คในนามของเจ้าหน้าที่ ไม่ขีดฆ่าคำว่า “หรือตามคำสั่ง” หรือ “หรือผู้ถือ” ออก และไม่มีการขีดคร่อมเช็ค แล้วเสนอให้ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อในเช็ค และต่อมาได้อาศัยโอกาสที่เช็คลงรายการไม่ครบถ้วนไปเบิกจ่ายสำหรับใช้ส่วนตัว ย่อมเป็นการกระทำการทุจริตอันเกิดจากความบกพร่องในการเขียนเช็คที่กรอกข้อความไม่ครบถ้วนตามข้อ ๓๘ ทวิ ผู้ฟ้องคดี ในฐานะหัวหน้างานการเงิน และเป็นผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อในเช็คควรต้องมีความรู้ความเข้าใจในระเบียบดังกล่าวเป็นอย่างดี และต้องปฏิบัติตามระเบียบอย่างเคร่งครัด แต่กลับปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมดูแลผู้ได้บังคับบัญชา ให้ปฏิบัติตามระเบียบอย่างใกล้ชิด ตลอดจนมิได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติงานของตน เป็นช่องทางให้ผู้ได้บังคับบัญชาอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการทุจริต เบียดบัง ยกยอกเงินไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว ทำให้ราชการเสียหาย ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีตรวจสอบเช็คที่นาง น. เขียนให้เสียก่อน ก็จะได้เห็นได้โดยง่ายว่า ไม่มีการขีดฆ่าคำว่า “หรือตามคำสั่ง” หรือ “หรือผู้ถือ” ออก และไม่ขีดคร่อม ผู้ฟ้องคดีย่อมสามารถแก้ไขข้อผิดพลาดดังกล่าวก่อนการลงลายมือชื่อได้ การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ตรวจสอบความถูกต้องของเช็คก่อนลงลายมือชื่อในเช็ค จำนวน ๘๕ ฉบับ คิดเป็นเงิน ๑,๙๑๕,๔๖๑.๕๕ บาท ย่อมเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ผู้ฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดนั้น ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี เพียงใด ?

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจะเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้น มาตรา ๘ วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์สำคัญ ๒ ประการ คือ ประการแรก ต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี และประการที่สอง ต้องหักส่วนความรับผิดที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมออกด้วย

ดังนั้น การออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามจำนวนที่ได้ลงนามส่งจ่ายไป เป็นเงิน ๑,๙๑๕,๔๖๑.๕๕ บาท จึงเป็นกรณีหน่วยงานเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหาย โดยมีให้นำหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๘ วรรคสอง และวรรคสาม ข้างต้นมาพิจารณาประกอบด้วย จึงเป็นการใช้ดุลพินิจ โดยไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า หน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้อง ตรวจสอบภายในวิทยาลัยเทคนิค เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหาย การทุจริต หรือการรั่วไหลของเงินหรือทรัพย์สินของทางราชการ ได้ดำเนินการตรวจสอบภายในครั้งสุดท้ายเมื่อสิบปีที่แล้ว (นับแต่ พ.ศ. ๒๕๔๔) ซึ่งเป็นการทิ้งช่วง การตรวจสอบนานเกินสมควร แสดงให้เห็นว่า การไม่ได้จัดให้มีการตรวจสอบภายในดังกล่าวย่อมเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริตทางการเงินหรือทรัพย์สินของทางราชการได้ง่ายขึ้น นอกจากนี้ แม้วิทยาลัยเทคนิคจะได้มีการแต่งตั้ง คณะกรรมการตรวจสอบภายในสถานศึกษาก็ตาม แต่การตรวจสอบครั้งสุดท้ายก็ทำเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๐ และว่างเว้นมาจนเกิดการทุจริตใน พ.ศ. ๒๕๔๔ ทั้งคณะกรรมการตรวจรับ-จ่ายเงินประจำวันที่แต่งตั้งขึ้นก็ได้ปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด กรณีจึงเห็นได้ว่า วิทยาลัยเทคนิคไม่ได้ตรวจตราให้คณะกรรมการทั้งสองชุดปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัด เพราะหาก

คณะกรรมการตรวจสอบภายในสถานศึกษาและคณะกรรมการตรวจรับ-จ่ายเงินประจำวันปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัดแล้ว ย่อมต้องตรวจพบการเบิกเงินโดยทุจริตของนาง น. ตั้งแต่เมื่อมีการกระทำเพียงไม่กี่ครั้ง การไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบของคณะกรรมการทั้งสองชุดดังกล่าวย่อมทำให้นาง น. สามารถใช้โอกาสนั้นเบิกเงินไปโดยทุจริตได้หลายครั้ง

ดังนั้น การลงลายมือชื่อในเช็คที่มีการกรอกข้อความหรือรายการไม่ครบถ้วนตามที่ระเบียบกำหนดไว้ เป็นเหตุให้มีการทุจริตเบิกจ่ายเงินไปใช้ส่วนตัว จึงเป็นการกระทำละเมิดที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วย กรณีจึงควรหักส่วนความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมออกร้อยละ ๕๐ ของค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบ คือ ต้องรับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๕๐ ของเงินจำนวน ๑,๙๑๕,๔๖๑.๙๕ บาท ซึ่งเป็นยอดเงินค่าเสียหายที่ชัดเจนตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือคิดเป็นเงิน ๙๕๗,๗๓๐.๙๗ บาท

จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนเงินจำนวน ๙๕๗,๗๓๐.๙๗ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๓/๒๕๕๕)

คดีนี้นอกจากจะเป็นบรรทัดฐานสำหรับหน่วยงานของรัฐในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากการทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ว่า การกระทำที่ถือว่า “จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” อันจะมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบชดเชยเงินตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้สัมพันธ์กับระดับการลงโทษทางวินัยแต่อย่างใด และการพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่นั้น หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาเฉพาะแต่เพียงความเสียหายทั้งหมดที่เกิดขึ้นไม่ได้ แต่จะต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม และหากการทำละเมิดนั้นมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐด้วยแล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้องนำเหตุดังกล่าวมาหักส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่ออกด้วย และยังเป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับเตือนใจเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการเงินและในฐานะผู้บังคับบัญชาว่า นอกจากจะต้องยึดหลักเกณฑ์ตามระเบียบของทางราชการเป็นสำคัญ และปฏิบัติหน้าที่ด้วยความละเอียดรอบคอบและระมัดระวังมากกว่าปกติธรรมดาแล้ว ยังต้องควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่คนอื่นได้อาศัยโอกาสในหน้าที่หรือความบกพร่องของหน่วยงานแสวงหาประโยชน์ส่วนตนจากการปฏิบัติหน้าที่ได้