

เมื่อคู่กรณีรู้และเข้าใจเรื่องที่ถูกสอบข้อเท็จจริง ... ถือว่าได้สิทธิ “รับฟังคู่กรณี” แล้ว

โดย นางสาวฐิติพร ป่านไหม พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

หลักการรับฟังคู่กรณี เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของคู่กรณีจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครอง และถือเป็นหลักประกันความเป็นธรรมขั้นต่ำของการประกันสิทธิของประชาชน

ซึ่งหลักการรับฟังคู่กรณี คือ การที่เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยถือเป็นขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในกระบวนการพิจารณาในขั้นตอนก่อนออกคำสั่งทางปกครองที่ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย และหากเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการหรือถือปฏิบัติต่อหลักกฎหมายดังกล่าว ย่อมมีผลให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ดังเช่นคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ต้องปฏิบัติตามหลักการรับฟังคู่กรณี โดยข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่าคณะกรรมการต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม อันเป็นหลักกฎหมายที่รับรองสิทธิการรับฟังคู่กรณีเช่นเดียวกับมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากในกระบวนการพิจารณาก่อนออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน กฎหมายไม่ได้กำหนดขั้นตอนการแจ้งให้ผู้ที่ต้องรับผิดชอบได้ทราบข้อกล่าวหาไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นมีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหลายคน แต่ในชั้นการสอบสวนยังไม่อาจทราบได้ว่า เจ้าหน้าที่ผู้ใดเป็นผู้ทำละเมิดหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิด

หากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้เรียกเจ้าหน้าที่มาให้ถ้อยคำ โดยไม่ได้แจ้งให้ทราบว่ามาให้ถ้อยคำในฐานะใด และไม่ได้แจ้งสิทธิรับฟังคู่กรณีให้ผู้มาให้ถ้อยคำทราบ แต่เจ้าหน้าที่คนดังกล่าวเป็นผู้ที่ารู้และเข้าใจในเรื่องที่กำลังมีการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและยอมรับข้อเท็จจริงในมูลเหตุที่เกิดขึ้นว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิด และหน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่มาให้ถ้อยคำรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว

กรณีดังกล่าวจะถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้วหรือไม่ อย่างไร

ข้อพิพาทที่นำมาเป็นอุทธรณ์คดีปกครองฉบับนี้ มีคำตอบในเรื่องดังกล่าว

คดีนี้มีมูลเหตุ จากการที่นางสาว ก. เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี ได้กระทำการทุจริตโดยการปลอมแปลงลายมือชื่อผู้มีอำนาจลงนามในเช็คสั่งจ่ายเป็นชื่อของตนและนำไปเบิกจ่าย และไม่จัดทำรายงานสถานะเงินคงเหลือประจำวัน เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐ (อบต.) ได้รับความเสียหาย

หน่วยงานของรัฐจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และต่อมาผู้มีอำนาจได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่หลายคนชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และหนึ่งในนั้น คือ นาย ช. ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานของรัฐ (นายก อบต.) ที่มีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและบริหารงานทุกส่วนงาน และยังเป็นหนึ่งในสามของผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อในเช็คสั่งจ่ายตามที่นางสาว ก. เสนอ

นาย ช. เห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยื่นอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ให้ยกอุทธรณ์ นาย ช. จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

โดยประเด็นหนึ่งที่ได้แย้งก็คือ กระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน คือ ในชั้นการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด มิได้มีการให้โอกาสได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน เพราะตนเองได้ไปให้ถ้อยคำในฐานะพยานบุคคลเท่านั้น มิใช่ในฐานะผู้ที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ประเด็นนี้มีข้อเท็จจริงที่รับฟังยุติได้ คือ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้เรียกนาย ช. มาให้ถ้อยคำโดยไม่ได้แจ้งว่าจะต้องให้ถ้อยคำในฐานะใด แต่นาย ช. ได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ เกี่ยวกับการบริหารงานส่วนการคลังของหน่วยงาน และพฤติการณ์ในการกระทำทุจริตของนางสาว ก. ทั้งยังได้ยอมรับว่าได้ลงนามในเช็คที่นางสาว ก. เสนอ ทั้งที่ไม่มีเอกสารการเบิกจ่ายเงิน และได้แจ้งด้วยว่าขอให้ถ้อยคำเพิ่มเติมด้วยเอกสาร และขออ้างพยานบุคคลประกอบการให้ถ้อยคำ

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจะถือว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ ได้ดำเนินการรับฟังคู่กรณีตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเป็นการดำเนินการเพื่อให้รู้ถึงเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดและต้องรับผิด รวมทั้งจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ต้องชดใช้ อันเป็นเรื่องที่กระทบต่อสิทธิของบุคคลในทางที่เสียหาย ซึ่งแม้กฎหมายจะไม่ได้กำหนดขั้นตอนการแจ้งให้ผู้ที่ต้องรับผิดได้ทราบข้อกล่าวหาไว้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่เพื่อเป็นหลักประกันและคุ้มครองสิทธิของบุคคลกฎหมายจึงได้กำหนดว่าผู้ที่ต้องรับผิดต้องได้รับรู้และเข้าใจเรื่องที่กำลังกระทบกระเทือนต่อสิทธิของตน และได้รับโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม

ดังนั้น แม้ว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ จะได้เรียกผู้ฟ้องคดี (นาย ช.) มาให้ถ้อยคำโดยไม่ได้แจ้งว่าจะต้องให้ถ้อยคำในฐานะใด แต่เมื่อตามบันทึกการสอบสวน ผู้ฟ้องคดีได้ยอมรับว่าได้ลงนามในเช็คที่นางสาว ก. เสนอ ทั้งที่ไม่มีเอกสารการเบิกจ่ายเงิน และได้แจ้งด้วยว่าขอให้ถ้อยคำเพิ่มเติมด้วยเอกสารประกอบการสอบข้อเท็จจริง และขออ้างพยานบุคคลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานหลายคนประกอบการให้ถ้อยคำ

จึงเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับรู้และเข้าใจในเรื่องที่กำลังมีการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดซึ่งอาจทำให้ตนอยู่ในข่ายเป็นผู้ที่ต้องรับผิดและได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรมตามสมควรแล้ว

คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับความรับผิดของนาย ช. ว่า เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ? **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการของหน่วยงาน อีกทั้งยังเป็นหนึ่งในสามของผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อสั่งจ่ายเงิน ซึ่งโดยหน้าที่ความรับผิดชอบ ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีความรู้และความเข้าใจในระเบียบฯ ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงิน และถือปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด แต่จากบันทึกการสอบสวนผู้ฟ้องคดีให้ถ้อยคำว่าการเบิกจ่ายเงิน เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะจัดทำเอกสารเสนอขอผู้มีอำนาจอนุมัติจนถึงผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด ซึ่งในส่วนการทุจริตของนางสาว ก. ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เมื่อผู้มีอำนาจลงนามในเช็คได้ลงลายมือชื่อ

มาแล้วสองคน ผู้ฟ้องคดีจึงเข้าใจว่าน่าจะมีการตรวจสอบมาพอสมควรแล้ว จึงไม่ได้สังเกตความผิดปกติและลงนามในเช็คที่ได้เสนอขอจ่ายเงิน ซึ่งบางครั้งจะมีเอกสารการขอเบิกจ่าย แต่บางครั้งก็จะมีแต่เช็คที่นำมาให้ลงนาม แสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทราบถึงการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบของนางสาว ก.

ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีได้ควบคุมดูแลและตรวจสอบให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบด้วยการเรียกดูและตรวจสอบเอกสารหลักฐานการเบิกจ่ายเงินจากนางสาว ก. กับให้จัดทำรายงานสถานการณ์เงินให้ทราบแล้ว ก็จะเป็นการปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ที่เบียดบังยกยอกเงินของทางราชการ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับไม่เคยดำเนินการแต่อย่างใด ซึ่งบกพร่องไปจากมาตรฐานของการปฏิบัติราชการโดยทั่วไปเป็นอย่างมาก **จึงถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง**

สำหรับการกำหนดจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทน คดีนี้ในชั้นต้นหน่วยงานของรัฐได้กำหนดค่าสินไหมทดแทนตามแนวทางตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว.๖๖ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๐ กรณีทุจริตทางการเงินหรือทรัพย์สิน กรณี ๒ เบิกจ่ายเงินโดยทุจริต ซึ่งได้กำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการทุจริตและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไว้ แต่เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการทุจริตได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแล้วบางส่วน จึงมีการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบและค่าสินไหมทดแทนใหม่สำหรับเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนร่วมกระทำการทุจริต เพื่อความเป็นธรรม (โดยนอกจากจะมีนาย ช. เป็นเจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำทุจริตของนางสาว ก. แล้ว ยังมีผู้บังคับบัญชาชั้นต้นและรักษาการในตำแหน่งหัวหน้าส่วนการคลังต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย ซึ่งน่าศึกษาเป็นอย่างยิ่งผู้ที่สนใจสามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๕๒-๙๕๓/๒๕๖๐)

ดังนั้น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนี้ นอกจากจะทำให้ได้ทราบถึงแนวทางการกำหนดความรับผิดชอบและจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนกรณีการกระทำการทุจริตและมีเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดหลายคนแล้ว ยังทำให้ทราบว่า การรับฟังคู่กรณีในการดำเนินกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองนั้น มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อเป็นหลักประกันและคุ้มครองสิทธิของบุคคลจากการใช้อำนาจของรัฐ และเพื่อความเป็นธรรมแก่คู่กรณีซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่ง จึงต้องให้คู่กรณีได้รู้และเข้าใจข้อเท็จจริงที่มีผลกระทบหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิของตน รวมถึงได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน แต่ทั้งนี้แม้ว่าในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองนั้น ฝ่ายปกครองจะไม่ได้แจ้งหรือไม่ได้ดำเนินการรับฟังคู่กรณีก็ตาม แต่หากคู่กรณีรู้และเข้าใจข้อเท็จจริงและมีโอกาสได้ชี้แจงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอแล้ว ย่อมถือได้ว่าฝ่ายปกครองได้ดำเนินการรับฟังคู่กรณีตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว