

ทูลจริตเงินราชการ

กิจกรรม Morning talk ครั้งที่ 8 วันพุธที่ 7 มิถุนายน 2549

โดย กลุ่มงานวินัยและนิติการ

กองการเจ้าหน้าที่

ความรับผิดชอบในทางอาญา

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 บัญญัติไว้ว่า ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่ซึ่งทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์สินใด เบียดบังทรัพย์สินนั้นเป็นของตน หรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริต หรือโดยทุจริตยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์สินนั้นเสีย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท”

สำหรับคำว่า “ทุจริต” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา (1) หมายถึง “เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น”

ข้าราชการที่ทุจริตเงินราชการ ซึ่งมีหน้าที่ควบคุม ดูแล และเก็บรักษาเงินของทางราชการ ถอนเงิน หรือร่วมกันถอนเงินในบัญชีธนาคารซึ่งเป็นเงินของทางราชการใช้ส่วนตัว บางรายก็นำเงินในมือที่ตนเองเก็บรักษาไว้ไปใช้ส่วนตัวสำหรับตนเองและของคนอื่น การกระทำความผิดกล่าวถึงว่าเป็นความผิดอาญา ฐานเป็นเจ้าพนักงานยักยอกทรัพย์ มีโทษจำคุกตั้งแต่ 5-20 ปี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147

กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 4 บัญญัติไว้ว่า

“**ทุจริตต่อหน้าที่**” หมายถึง “**การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่ง หรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ ผู้อื่นเชื่อว่ามิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น**”

ในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ทุจริต กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายเฉพาะ ได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษ เช่น

1. ถ้าผู้ทุจริต ยังเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่เกิน 2 ปี (เช่น เกษียณอายุราชการ ลาออก หรือถูกไล่ออกจากราชการ ฯลฯ) อำนาจการไต่สวนคดีอาญาในเรื่องการทุจริตดังกล่าว การควบคุมตัว และการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องคดีอาญา เป็นอำนาจ

ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ใช่เป็นของพนักงานสอบสวน (ตำรวจ) เหมือนแต่ก่อน แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ออกจากราชการไปแล้วเกิน 2 ปี ก็เป็นอำนาจของพนักงานสอบสวน (ตำรวจ) ดังนั้นเรื่องการทุจริตต่อหน้าที่ ถ้าได้แจ้งความไว้กับพนักงานสอบสวน (ตำรวจ) และเรื่องนั้นอยู่อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว พนักงานสอบสวนจะต้องส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการไต่สวน ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รับแจ้งความ

2. เมื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้ว ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางวินัย ให้ส่งเรื่องพร้อมความเห็น ไปให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจถอดถอนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัย ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก โดยให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็น ของคณะกรรมการฯ เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล และจะต้องพิจารณาลงโทษภายใน 30 วัน นับแต่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และให้ส่งสำเนาคำสั่งลงโทษไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ออกคำสั่ง ทั้งนี้ ผู้ถูกลงโทษทางวินัยดังกล่าว มีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษได้ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่มิคำสั่งลงโทษ

3. เมื่อไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางอาญา ให้ส่งเรื่องเอกสารหลักฐาน และความเห็น ไปให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีในศาล โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดย ไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง เมื่อจะมีการฟ้องคดีอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหนังสือแจ้งผู้ถูกกล่าวหาไปรายงานตัวต่อบุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายตามวันและเวลาที่กำหนด หากไม่ไปรายงานตัวให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ จัดการให้ได้ตัวผู้ถูกกล่าวหา เพื่อส่งอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินคดีต่อไป ทั้งนี้ อำนาจในการควบคุมตัวและการปล่อยตัวชั่วคราว เป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรืออัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี ที่จะเป็นผู้พิจารณา

ความรับผิดชอบในทางแพ่ง

สำหรับความรับผิดชอบในทางแพ่งของผู้ที่ทุจริต นั้น เมื่อปรากฏการทุจริตเกิดขึ้น ตามระเบียบของทางราชการจะต้องมีการรายงานไปให้ผู้บังคับบัญชาทราบตามลำดับ และจะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดโดย ผู้ว่าราชการจังหวัด (ราชการบริหารส่วนภูมิภาค) เพื่อพิจารณาหาตัวผู้รับผิดชอบชี้แจงเงินให้แก่ทางราชการ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยมีความเห็นว่าการทุจริตเงิน ไม่ถือว่าเป็น

การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น ผู้ทุจริต จะต้องรับผิดชอบใช้เงินที่ตนเองทุจริตไปเต็มจำนวน โดยไม่อาจใช้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐสามารถพิจารณาให้ผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายแต่เพียงบางส่วน โดยไม่ต้องรับผิดชอบเต็มจำนวน มาใช้ในกรณีนี้ได้ สำหรับผู้บังคับบัญชาของผู้ทุจริตและผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการควบคุม กำกับดูแล และตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ทุจริต ถ้าไม่ได้ร่วมทำการทุจริตด้วย แต่ปฏิบัติหน้าที่ของตนไม่ดีโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาของผู้ทุจริตและผู้ที่เกี่ยวข้อง จะต้องรับผิดชอบใช้เงินด้วย แต่อาจไม่ต้องรับผิดชอบใช้เต็มจำนวนตามที่มีการทุจริตก็ได้ เช่น ได้ร่วมลงชื่อถอนเงินจากธนาคารโดยไม่ตรวจสอบหลักฐานประกอบการจ่ายว่ามีและถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ แล้วผู้ทุจริตได้ถอนเงินนำไปใช้ส่วนตัว เป็นต้น เมื่อทางราชการมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบ ชดใช้เงินให้แก่ทางราชการ จะมีการดำเนินการ ดังนี้

1. กรณีที่ผู้ทุจริตไม่ยอมชดใช้เงินคืน ทางราชการจะฟ้องคดีทางแพ่ง ต่อศาลยุติธรรม (ศาลจังหวัดหรือศาลแพ่ง)

2. กรณีผู้บังคับบัญชาของผู้ทุจริตหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ไม่ยอมชดใช้เงินให้แก่ทางราชการ หรือเห็นว่าตนเองไม่ต้องรับผิดชอบใช้เงิน หรือต้องรับผิดชอบแต่จำนวนเงินไม่น่าจะมากตามที่ทางราชการเรียกร้อง บุคคลเหล่านี้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองว่าคำสั่งที่เรียกให้ตนชดใช้เงินนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ เนื่องจากเป็นคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9(3)

3. กรณีผู้บังคับบัญชาของผู้ทุจริตหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ไม่ยอมชดใช้เงินให้แก่ทางราชการ แม้ว่าคดีในลักษณะนี้จะเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามกฎหมายดังกล่าว ทางราชการก็ไม่มีสิทธิที่จะฟ้องบุคคลเหล่านี้ต่อศาลปกครองเพื่อให้ชดใช้เงินได้ เรื่องในทำนองนี้ศาลปกครองสูงสุด เคยมีคำสั่งที่ 113/2545 ในคดีปกครอง ระหว่าง กรมสรรพากร ผู้ฟ้องคดี และนางสมหญิง ที่ 1 นายวินัย (หัวหน้าฝ่าย) ที่ 2 และนายพิสิทธิ์ (สรรพากรเขต) ที่ 3 ผู้ถูกฟ้องคดี โดยกรมสรรพากร ฟ้องว่านางสมหญิง ผู้ถูกฟ้องที่ 1 ได้เบียดบังเงินภาษีอากรไปเป็นเงินจำนวน 6 ล้านบาท นายวินัย เป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้น ประมาทเลินเล่อต่อหน้าที่ โดยปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของนางสมหญิง และนายพิสิทธิ์ เป็นผู้บังคับบัญชาของคนทั้งสอง และไม่จัดให้มีการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ ทำให้เป็นช่องทางให้ นางสมหญิงกับพวก ร่วมกันทุจริต ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาแล้วเห็นว่า **“กรมสรรพากร ได้มีคำสั่งให้บุคคลทั้งสามชดใช้”**

ค่าเสียหายและได้มีหนังสือเตือนให้บุคคลทั้งสาม ชำระเงินภายใน 7 วันแล้ว เมื่อไม่มีการปฏิบัติตาม คำเตือน กรมสรรพากร ย่อมมีอำนาจบังคับชำระหนี้ด้วยตนเองโดยใช้มาตรการทางปกครอง ตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสามและขายทอดตลาด เพื่อชำระให้ครบถ้วนตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ กรณี จึงถือว่าการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของกรมสรรพากร ไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น กรมสรรพากร จึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามนัยมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว”

ดังนั้น ถ้าผู้บังคับบัญชาของผู้ที่ทุจริตหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ถูกทางราชการเรียกให้ชดเชยค่าเสียหาย ในคดีเกี่ยวกับการทุจริต มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองว่าคำสั่งของทางราชการที่เรียกให้ตนชดเชย ค่าเสียหาย นั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ แต่ทางราชการซึ่งเป็นผู้เสียหายไม่มีสิทธิฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังกล่าว ต่อศาลปกครองได้ เพราะสามารถดำเนินการยึดอายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ที่นำมาชดเชย ค่าเสียหายได้เลยโดยไม่ต้องฟ้องศาลแต่อย่างใด

ความรับผิดชอบวินัยทางงบประมาณและการคลัง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 มาตรา 19 ได้บัญญัติให้มีการกำหนดโทษปรับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ ที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุม การเงินของรัฐ โดยให้หักจากเงินเดือนหรือหักเงินเท่ากับจำนวนเงินเดือนที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดจะพึง ได้รับในเวลาที่กระทำความผิด ทั้งนี้ ได้กำหนดอัตราโทษปรับทางปกครองไว้ จำนวน 4 ชั้น คือโทษ ชั้นที่ 1 โทษปรับไม่เกินเงินเดือน 1 เดือน โทษชั้นที่ 2 โทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ 2-4 เดือน โทษชั้นที่ 3 โทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ 5-8 เดือน และโทษชั้นที่ 4 โทษปรับเท่ากับเงินเดือน ตั้งแต่ 9-12 เดือน และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ออกระเบียบว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและ การคลัง เช่น

1. เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่เบิกเงินหรือจ่ายเงิน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบ และเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับ โทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 4

2. เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่จ่ายเงิน จ่ายเงินนั้นโดยไม่มีหลักฐานการจ่ายเงินตามกฎหมายหรือ ระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ หรือทำหลักฐานการจ่ายเงินเป็นเท็จ และเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 4

3. เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่เบิกเงิน ทำหลักฐานการเบิกเงินเป็นเท็จ และเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 4

4. เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่จัดทำบัญชีหรือเอกสารเพื่อประกอบการบันทึกบัญชี ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 3

ความรับผิดชอบในทางวินัย

สำหรับความผิดทางวินัย นั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 82 วรรคสาม บัญญัติไว้ว่า “การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง” ผู้ที่มีความผิดวินัยตามมาตรานี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ลงโทษไล่ออกสถานเดียว ห้ามลดโทษต่ำกว่านี้ ซึ่งมีผลทำให้ผู้ถูกลงโทษไม่มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จบำนาญ สำหรับความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ มีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

1. มีหน้าที่ราชการที่จะต้องปฏิบัติ หน้าที่ราชการ นั้น อาจเกิดจากกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือได้รับมอบหมายก็ได้

2. ได้ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ

การปฏิบัติหน้าที่ราชการ จะไม่รวมถึงการใช้สิทธิขอเบิกจ่ายเงินทางราชการ เช่น ข้าราชการมีสิทธิเบิกเงินค่ารักษาพยาบาลแต่ทำเอกสารเท็จเบิกเงินไป กรณีนี้ไม่ถือว่าเป็นความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ แต่จะเป็นความผิดวินัยฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง สำหรับการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการจะต้องเป็นกรณีที่จงใจหรือเจตนาที่จะไม่ปฏิบัติหน้าที่ของตน ไม่ใช่เป็นเรื่องพลั้งเผลอ หลงลืม หรือเข้าใจผิด ส่วนคำว่า “โดยมิชอบ” หมายถึง ไม่เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบ แบบแผนของทางราชการ และทำนองคลองธรรม

3. เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้

ประโยชน์ นั้น อาจเป็นเงินทอง สิ่งของ หรือจะเป็นการได้รับบริการ ก็ได้ โดยจะต้องเป็นประโยชน์ที่ไม่มีสิทธิจะได้รับโดยชอบธรรม