หนังสือราชการปลอม มองเห็นได้... แต่ไม่ตรวจสอบ!

ธัญธร ปังประเสริฐ พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ตาม พ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่แล้วทำ ให้ผู้อื่น<u>เสียหาย</u> หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดก็จำต้องชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดแทนเจ้าหน้าที่ในสังกัด ของตน แต่สุดท้ายเจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็จะต้องถูกหน่วยงานต้นสังกัดตรวจสอบว่า เป็นการกระทำโดย<u>จงใจ</u>หรือ ประมาทเลินเล่อ<u>อย่างร้ายแรง</u> จนทำให้ผู้อื่นเสียหายหรือไม่ ถ้าใช่... เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ต้องถูกไล่เบี้ยให้ชดใช้เงิน คืนตามส่วนของความรับผิดแก่หน่วยงานต้นสังกัด แต่ถ้าตรวจสอบแล้วว่าเป็นประมาทเลินเล่อแต่ไม่ร้ายแรง หน่วยงานต้นสังกัดก็ไม่สามารถไล่เบี้ยกับตัวเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ โดยต้องรับผิดชอบค่าเสียหายในส่วนนี้เอง (มาตรา ๕ ๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๕ มาตรา ๘ พ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙)

การกระทำโดยจงใจนั้น เป็นเรื่องที่ชัดเจนอยู่แล้วว่าผู้กระทำรู้สำนึกในการกระทำหรือมีเจตนาที่จะ กระทำการโดยมิชอบเพื่อให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย ส่วนการประมาทเลินเล่อ เป็นเรื่องของการกระทำ ที่สามารถป้องกันเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ หากได้ใช้ความระมัดระวัง ซึ่งสามารถเทียบเคียงได้กับ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๘ วรรคสี่ ที่ให้ความหมายของคำว่า "กระทำโดยประมาท" ได้แก่ กระทำ ความผิดมิใช่โดยเจตนา แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัย และ พฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่

ส่วนการกระทำโดย "ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง" ซึ่งเป็นคำที่บัญญัติอยู่ใน พ.ร.บ.ความรับผิดทาง ละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ เช่นในคดีหมายเลขแดงที่ อ.๙๒๑/๒๕๕๘ ว่าหมายถึง การกระทำโดยมิได้เจตนา แต่เป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่า อาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ และ หากได้ใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อย ก็อาจป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นเลย

คดีปกครองที่นำมาเป็นอุทาหรณ์ต่อไปนี้ เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้ความระมัดระวังไม่เพียงพอ ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงของเรื่องที่พบความผิดปกติ ทั้งที่สามารถป้องกันปัญหาได้และหน่วยงานของรัฐต้อง ชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดดังกล่าว

คดีนี้สืบเนื่องจากสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดขอนแก่นได้มีการจัดสอบแข่งขันและต่อมาได้มีประกาศ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดขอนแก่น เรื่องการขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้เพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็น พนักงานส่วนตำบล โดยมีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบได้ในลำดับที่ ๘๕ จากจำนวน ๑,๑๕๕ ราย จากนั้นได้มีการบรรจุ แต่งตั้งผู้สอบแข่งขันได้จำนวน ๒๓๗ อัตราตามลำดับ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ มาขอใช้บัญชีด้วย

ประเด็นปัญหาอยู่ที่รายของผู้ฟ้องคดี เพราะหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งจากคณะกรรมการ พนักงานส่วนตำบลจังหวัดขอนแก่น ให้ไปรายงานตัวเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้ง เนื่องจาก อบต. ต้นกก (นามสมมติ) ได้มีหนังสือขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด ขอนแก่น ได้มีมติเห็นชอบ พร้อมทั้งได้จัดส่งเอกสารต่างๆ ให้แก่ อบต.ต้นกก เพื่อดำเนินการบรรจุผู้ฟ้องคดีต่อไป

เมื่อ อบต.ต้นกก ได้รับเรื่องและตรวจสอบพบว่าหนังสือขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ที่อ้างว่าออกจาก อบต.ต้นกก นั้น เป็นหนังสือราชการปลอม โดย อบต.ต้นกก ไม่ได้เป็นผู้ทำหนังสือดังกล่าว จึงได้มีหนังสือแจ้งให้ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดขอนแก่นทราบเรื่องที่เกิดขึ้น

ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือติดตามเรื่องต่อ อบต.ต้นกก ซึ่งได้รับหนังสือแจ้งตอบกลับว่า อบต.ต้นกก ไม่เคยมี หนังสือขอใช้บัญชีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงได้โทรติดต่อสอบถามไปยังคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด ขอนแก่น ซึ่งก็ได้รับการยืนยันว่ามีการขอใช้บัญชีผู้สอบได้จาก อบต.ต้นกก

ภายหลังจากเกิดเรื่อง ผู้ฟ้องคดีได้รอการบรรจุอยู่นาน เมื่อไม่ได้รับแจ้งผลใดๆ จึงได้ยื่นฟ้อง สำนักงาน ท้องถิ่นจังหวัดขอนแก่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดขอนแก่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) อบต.ต้นกก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ต่อศาลปกครอง เพื่อ ขอให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการถูกกระทบสิทธิที่จะได้รับบรรจุแต่งตั้ง ค่าเสียรายได้และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาคือ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดขอนแก่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และ อบต.ต้นกก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?

กรณีการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หนังสือดังกล่าวมีข้อพิรุธหลายจุดที่ สามารถมองเห็นได้ เช่น การระบุสถานที่ออกหนังสือไม่ถูกต้องตามรูปแบบหนังสือราชการ มีการระบุ หมายเลขมือถือแทนหมายเลขโทรศัพท์ของหน่วยงาน และไม่ได้ระบุจำนวนหรืออัตรากำลังที่ต้องการอย่าง ชัดเจน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ไม่ได้มีการตรวจสอบหรือติดต่อไปยังหน่วยงานเจ้าของหนังสือเพื่อความชัดเจน ซึ่งจะทำให้ทราบความจริงว่าหนังสือดังกล่าวไม่ได้ออกโดย อบต.ต้นกก และผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรอการบรรจุเป็น เวลานานและเสียโอกาสในการบรรจุ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กลับดำเนินการประชุมและมีมติเห็นชอบให้ อบต. ต้นกก ใช้บัญชีผู้สอบได้รายผู้ฟ้องคดี โดยไม่มีการตรวจสอบกับหน่วยงานผู้ขอใช้บัญชีเพื่อความชัดเจน

ประกอบกับหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับหนังสือแจ้งจาก อบต.ต้นกก ว่าไม่ได้เป็นผู้ทำหนังสือ ที่พิพาท แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีโทรไปสอบถามเรื่อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กลับยืนยันว่ามีการทำหนังสือดังกล่าวจาก อบต. ต้นกก จึงรับฟังได้ว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับ ความเสียหายแก่สิทธิในการที่จะได้รับบรรจุแต่งตั้ง อันเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ส่วนการกระทำของ อบต.ต้นกก นั้น หลังจากทราบเรื่องได้ทำการตรวจสอบพบว่าหนังสือที่พิพาทซึ่ง ลงนามโดยรองนายก อบต.ต้นกก เป็นหนังสือที่มีการปลอมแปลงขึ้น เนื่องจากขณะที่มีหนังสือฉบับนี้ อบต.ต้น กก ไม่มีอัตราว่างในตำแหน่งที่ผู้ฟ้องคดีขึ้นบัญชีคือตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ ๓ เพราะ ได้มีการบรรจุตำแหน่งดังกล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้ และรองนายก อบต.ต้นกก ได้ยืนยันว่าไม่ใช่ลายมือชื่อของตนที่ ลงนาม อีกทั้งเลขที่หนังสือพบว่าเป็นเลขที่หนังสือเรื่องการจ่ายเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จึงได้มีหนังสือ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีว่า อบต.ต้นกก ไม่ได้มีหนังสือขอใช้บัญชีผู้สอบได้ หนังสือดังกล่าวเป็นหนังสือ ราชการปลอม รวมทั้งได้แจ้งความต่อพนักงานสอบสวนกรณีมีผู้ปลอมแปลงเอกสารราชการ โดยไม่ปรากฏ พยานหลักฐานว่าเจ้าหน้าที่ของ อบต.ต้นกก เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำหนังสือดังกล่าว กรณีจึงรับฟังไม่ได้ ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี อบต.ต้นกก ไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดจึงยกฟ้อง อบต.ต้นกก และพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ให้กรมส่งเสริม การปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ตามจำนวนเงินค่าเสียหายที่ศาลปกครองชั้นต้นได้กำหนดจากพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด ตามมาตรา ๔๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีประเด็นอุทธรณ์เกี่ยวกับจำนวนเงิน ค่าเสียหายดังกล่าว (คดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๐๑/๒๕๕๘)

คดีนี้... ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักในการปฏิบัติราชการที่ดี เกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะต้องใช้ความระมัดระวัง รอบคอบในการทำงาน และต้องตรวจสอบเมื่อพบความผิดปกติที่เกิดขึ้นต่อ งานในหน้าที่โดยทันที เพื่อให้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้รับการแก้ไขโดยเร็ว การปฏิบัติราชการที่ขาดความระมัดระวัง ซึ่งเจ้าหน้าที่พึงต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ หรือปล่อยปละละเลยไม่เอาใจใส่ในหน้าที่ เมื่อความเสียหาย เกิดขึ้น ย่อมเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ (ธรรมดา) ซึ่งหน่วยงานต้นสังกัดต้องรับผิดในความเสียหาย ดังกล่าว แต่หากเจ้าหน้าที่กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในความเสียหายที่ เกิดขึ้น ทั้งนี้เพราะ...การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย ที่อาจกระทบสิทธิ ของบุคคลได้อยู่ตลอดเวลา จึงไม่อาจละเลยล่าช้าปล่อยเวลาให้ล่วงไป จนเกิดความเสียหายขึ้น!
