

คำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ที่ วค ๓/๒๕๕๘

วันที่ ๒๒ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๘

ตำแหน่ง และหน่วยงานที่สังกัดของคู่กรณีขณะกระทำความผิด

คู่กรณีที่ ๑ ประธานกรรมการบริหาร	สังกัด องค์การบริหารส่วนตำบล
คู่กรณีที่ ๒ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล	สังกัด องค์การบริหารส่วนตำบล
คู่กรณีที่ ๓ หัวหน้าส่วนการคลัง	สังกัด องค์การบริหารส่วนตำบล

เรื่อง การเบิกจ่ายเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้รับเรื่องความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังซึ่งคณะกรรมการ วินัยทางงบประมาณและการคลังได้พิจารณาและมีมติแล้ว เพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามอำนาจหน้าที่ โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงจากสำนวน บันทึกสรุปสำนวนของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน และรายงานการพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังแล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ องค์การบริหารส่วนตำบลจ่ายขาดเงินสะสม จำนวน ๓๐๐,๐๐๐ บาท เพื่ออุดหนุนให้กลุ่มเลี้ยงวัว - วัวขุน หมู่ที่ ๒ หมู่ที่ ๓ และหมู่ที่ ๔ ไปดำเนินการจัดซื้อวัวแม่พันธุ์ จำนวน ๓๐ ตัว โดยมีนาย ส. ประธาน กลุ่มเลี้ยงวัว - วัวขุน เป็นผู้ขอรับเงินอุดหนุน มีการเบิกเงินตามฎีกาเบิกเงิน นอกงบประมาณรายจ่าย เลขที่ผู้เบิก ๖๒/๒๕๕๕ วันที่คลังรับ ๙ กันยายน ๒๕๕๕ เป็นเงิน ๓๐๐,๐๐๐ บาท โดยคู่กรณีที่ ๒ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าหน่วยงานเจ้าของงบประมาณ เป็นผู้เบิก มีคู่กรณีที่ ๓ หัวหน้าส่วนการคลัง เป็นผู้ตรวจฎีกา โดยรับรองว่า “ได้ตรวจสอบเอกสารประกอบฎีกาครบถ้วนถูกต้องแล้ว” และคู่กรณีที่ ๑ ประธานกรรมการบริหาร เป็นผู้อนุมัติฎีกา ซึ่งได้อนุมัติฎีกาเมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๕ โดยไม่ปรากฏเอกสารประกอบการจัดทำฎีกาเบิกเงินของผู้เบิก และไม่มีเอกสารประกอบการเบิกจ่ายขาดเงินสะสม ได้แก่ บันทึกข้อตกลงระหว่างกลุ่มเลี้ยงวัว - วัวขุนกับองค์การบริหารส่วนตำบล ฎีกาเบิกเงินดังกล่าวระบุว่า “ขอเบิกเงินอุดหนุนโครงการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและสร้างรายได้ให้แก่ประชาชน (เลี้ยงวัว-วัวขุน หมู่ที่ ๔) เพื่อจ่ายให้แก่ นาย ส. ประธานกลุ่มการเลี้ยงวัวฯ” แต่นาย ส. ไม่ได้รับเงินแต่อย่างใด เนื่องจากในการส่งจ่ายเงินตามฎีกาดังกล่าว มีการส่งจ่ายเป็นเช็คธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เลขที่ ๙xxxx๑ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๕ ในนามของคู่กรณีที่ ๑ ซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่โดยตรง โดยมีคู่กรณีที่ ๑ และคู่กรณีที่ ๒ ร่วมลงลายมือชื่อในฐานะผู้ส่งจ่าย แล้วคู่กรณีที่ ๑ นำเช็คไปเบิกเงินสดด้วยตนเองโดยไม่มีใบสำคัญรับเงินจำนวน ๓๐๐,๐๐๐ บาท และไม่ได้ควบคุมการเขียนเช็คให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยการรับเงินเป็นเช็คหรือตั๋วแลกเงิน วิธีการเขียนเช็คส่งจ่ายเงิน และการมอบ

ฉันทะในการรับเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ส่วนการจัดหาหัวแม่พันธุ์ จำนวน ๓๐ ตัว นาย ส. ประธานกลุ่มการเลี้ยงวัว - วัวขุน ยอมรับว่า คู่กรณีที่ ๑ เป็นผู้จัดหาโดยแจกให้สมาชิกหมู่ที่ ๒ และหมู่ที่ ๔ หมู่ละ ๑๐ ตัว ส่วนสมาชิกหมู่ที่ ๓ จำนวน ๑๐ ราย ให้ถ้อยคำว่าวัวทั้ง ๑๐ ตัว คู่กรณีที่ ๑ ครอบครองไว้เองจนถึงปัจจุบัน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้พิเคราะห์ข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนประกอบข้อกฎหมายแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยรวม ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ เป็นเจ้าหน้าที่มีหน้าที่เบิกเงินหรือจ่ายเงิน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบโดยมิชอบ และเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ หรือไม่

มีประเด็นต้องวินิจฉัยประการแรกว่า คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ เป็นเจ้าหน้าที่หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓ กำหนดว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นของหน่วยรับตรวจ แต่ไม่รวมถึงข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง ดังนั้น เมื่อคู่กรณีที่ ๑ ดำรงตำแหน่ง ประธานกรรมการบริหาร ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นของหน่วยรับตรวจ คู่กรณีที่ ๒ ดำรงตำแหน่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และคู่กรณีที่ ๓ ดำรงตำแหน่ง หัวหน้าส่วนการคลัง จึงถือว่า คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ เป็น “เจ้าหน้าที่” ตามระเบียบฯ ข้อ ๓ แล้ว

มีประเด็นต้องวินิจฉัยต่อไปว่า คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ มีหน้าที่เบิกเงินหรือจ่ายเงิน หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คู่กรณีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่อนุมัติฎีกาและอนุมัติการจ่ายเงิน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ข้อ ๖๑ และข้อ ๖๖ รวมทั้งมีหน้าที่ถอนเงินขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ข้อ ๓๘ (๕) ประกอบกับหนังสือองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ ๐๐๑/๑๔๓ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๔ กำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจถอนเงินฝากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จึงถือว่าคู่กรณีที่ ๑ มีหน้าที่เบิกเงินจ่ายเงิน เป็นผู้บังคับบัญชาและผู้สั่งจ่าย ตามระเบียบฯ ข้อ ๒๔ ข้อ ๒๕ และข้อ ๒๗ แล้ว

คู่กรณีที่ ๒ ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานผู้ขอเบิก มีหน้าที่เบิกเงินตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ข้อ ๓๙ รวมทั้งมีหน้าที่ถอนเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ข้อ ๓๘ (๕) ประกอบกับหนังสือองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ ๐๐๑/๑๔๓ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๔ กำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจถอนเงินฝากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จึงถือว่าคู่กรณีที่ ๒ มีหน้าที่เบิกเงินจ่ายเงิน และเป็นผู้สั่งจ่าย ตามระเบียบฯ ข้อ ๒๔ ข้อ ๒๕ และข้อ ๒๗ แล้ว

คู่กรณีที่ ๓ มีหน้าที่เกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน หรืองานเกี่ยวกับการเงินการบัญชี ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ มีหน้าที่เป็นผู้ตรวจฎีกา และมีหน้าที่จ่ายเงิน ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้มีสิทธิรับเงินที่มารับชำระเงิน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ข้อ ๕ ข้อ ๕๙ และข้อ ๖๖ ประกอบกับหนังสือองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ ๐๐๑/๑๔๓ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๔ กำหนดให้เป็น ผู้มีอำนาจถอนเงินฝากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จึงถือว่าคู่กรณีที่ ๓ มีหน้าที่เบิกเงิน จ่ายเงิน และเป็นผู้ส่งจ่าย ตามระเบียบฯ ข้อ ๒๔ ข้อ ๒๕ และข้อ ๒๗ แล้ว

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ ปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ในการส่งจ่ายเช็คธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เลขที่ ๙xxxx๑ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๕ จำนวน ๓๐๐,๐๐๐ บาท ปรากฏว่าคู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และ คู่กรณีที่ ๓ เป็นผู้มีอำนาจถอนเงินฝากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ตามหนังสือองค์การ บริหารส่วนตำบล ที่ ๐๐๑/๑๔๓ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๔ โดยมีเงื่อนไขการส่งจ่าย ๒ ใน ๓ คน โดยมี คู่กรณีที่ ๑ ลงลายมือชื่อเป็นหลักทุกครั้งในการส่งจ่าย จึงถือว่าคู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ เป็นผู้มีอำนาจในการถอนเงินฝากขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยลงลายมือชื่อร่วมกัน ตามระเบียบ กระทรวง มหาดไทยฯ ข้อ ๓๘ (๕) ที่กำหนดให้ประธานกรรมการบริหารหรือกรรมการบริหารหรือผู้ได้รับ มอบหมาย กับปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้าหน่วยงาน ลงลายมือชื่อถอนเงินฝากขององค์การบริหารส่วนตำบลร่วมกัน คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ จึงมี หน้าที่ในฐานะเป็นผู้ส่งจ่าย และเป็นผู้มีอำนาจถอนเงิน ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยการรับเงินเป็นเช็คฯ ข้อ ๙ วรรคสอง ซึ่งกำหนดให้ผู้มีอำนาจถอนเงินเป็นผู้ควบคุมการเขียนเช็คส่งจ่ายเงินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ กำหนด

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า คู่กรณีที่ ๑ และคู่กรณีที่ ๒ ซึ่งมีหน้าที่จ่ายเงิน ได้ลงลายมือชื่อส่งจ่าย เช็คในนามของคู่กรณีที่ ๑ ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่หรือผู้มีสิทธิรับเงิน แล้วคู่กรณีที่ ๑ สั่งการให้เจ้าหน้าที่เขียนเช็ค ส่งจ่ายแตกต่างไปจากที่กำหนดในหลักเกณฑ์ ทั้งที่มีหน้าที่ในการควบคุมการเขียนเช็คส่งจ่ายให้ถูกต้อง และ ไม่มีการตรวจสอบว่ามีหลักฐานการก่องหนหรือไม่ ทั้งที่คู่กรณีที่ ๒ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้เบิก ตามฎีกาเบิกเงินนอกงบประมาณรายจ่าย เลขที่ผู้เบิก ๖๒/๒๕๔๕ วันที่คลังรับ ๙ กันยายน ๒๕๔๕ และ คู่กรณีที่ ๑ ได้ลงนามอนุมัติฎีกาในวันเดียวกัน ดังนั้น คู่กรณีที่ ๑ และคู่กรณีที่ ๒ ย่อมต้องทราบดีว่าฎีกา ดังกล่าวเป็นการเบิกเงินอุดหนุนโครงการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและสร้างรายได้ให้แก่ประชาชน เพื่อจ่าย ให้แก่ผู้ขอรับเงิน คือ นาย ส. ประธานกลุ่มการเลี้ยงวัว - วัวขุน แต่ยกร่วมกันส่งจ่ายเช็คให้แก่คู่กรณีที่ ๑ ซึ่งไม่มีสิทธิรับเงิน และการจ่ายเงินให้แก่ผู้ไม่มีสิทธิรับเงิน ทำให้ไม่มีหลักฐานการจ่ายเงิน

ข้ออ้างของคู่กรณีที่ ๑ ที่ว่าไม่ทราบถึงวิธีปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายนั้น พิจารณาได้ว่า คู่กรณีที่ ๑ เป็นประธานกรรมการบริหารและเป็นผู้อนุมัติฎีกาย่อมต้องทราบว่าการเบิกเงินตามฎีกา

ดังกล่าวเป็นการเบิกจ่ายเงินให้แก่ นาย ส. ประธานกลุ่มการเลี้ยงวัว - วัวขุน ผู้ขอรับเงินอุดหนุน แต่กลับสั่งการให้คู่กรณี ที่ ๓ และเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี เขียนเช็คส่งจ่ายให้แก่ตนเอง เมื่อคู่กรณี ที่ ๓ ได้แย้งว่าเป็นการจ่ายที่ไม่เป็นไปตามระเบียบ คู่กรณี ที่ ๑ กลับลงลายมือชื่อส่งจ่ายเช็คทั้งที่เป็นการจ่ายให้แก่ตนเองและเป็นผู้นำเช็คไปเบิกเงินสดจากธนาคารแล้วนำไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว ข้ออ้างของคู่กรณี ที่ ๑ จึงไม่อาจรับฟังได้

ส่วนข้ออ้างของคู่กรณี ที่ ๒ ที่ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นพื้นที่ที่มีอิทธิพล มีการพหุพาอาวุธ ในการประชุม จึงไม่อาจทำหนังสือโต้แย้งและจำต้องลงลายมือชื่อส่งจ่ายเช็คดังกล่าว นั้น เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าคู่กรณี ที่ ๒ ถูกบังคับให้ลงลายมือชื่อส่งจ่ายเช็ค หรือโต้แย้งการส่งจ่ายเช็คที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบ ทั้งยังปฏิบัติหน้าที่ในฐานะปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมาตั้งแต่ปี ๒๕๔๒ ย่อมต้องทราบดีว่าการเบิกจ่ายเงินและการส่งจ่ายเช็คทุกครั้งต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ และหลักเกณฑ์ว่าด้วยการรับเงินเป็นเช็คฯ ข้ออ้างของคู่กรณี ที่ ๒ จึงไม่อาจรับฟังได้

การกระทำของคู่กรณี ที่ ๑ และคู่กรณี ที่ ๒ เป็นการฝ่าฝืนระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ข้อ ๓๘ (๕) และข้อ ๖๖ และหลักเกณฑ์ว่าด้วยการรับเงินเป็นเช็คฯ ข้อ ๙ (๒) และวรรคสอง โดยมีขอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ จำนวน ๓๐๐,๐๐๐ บาท จึงเป็นความผิดตามระเบียบฯ ข้อ ๒๔ ประกอบข้อ ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ฐานเป็นเจ้าหน้าที่มีหน้าที่เบิกเงินหรือจ่ายเงิน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีขอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ และได้กระทำในฐานะเป็นผู้ส่งจ่าย

ส่วนคู่กรณี ที่ ๓ ในฐานะหัวหน้าส่วนการคลังและผู้ตรวจฎีกา ได้ลงลายมือชื่อในฐานะผู้ตรวจฎีกา เบิกเงินนอกงบประมาณรายจ่าย เลขที่ผู้เบิก ๖๒/๒๕๔๕ วันที่คลังรับ ๙ กันยายน ๒๕๔๕ และงบรายละเอียดใบสำคัญประกอบฎีกา โดยรับรองว่าได้ตรวจสอบเอกสารประกอบฎีกาครบถ้วนถูกต้องแล้ว ได้ลงลายมือชื่อแล้วเสนอความเห็นในฐานะหัวหน้าส่วนการคลังว่าเห็นควรให้เบิกจ่ายเงิน จำนวน ๓๐๐,๐๐๐ บาท คู่กรณี ที่ ๓ ย่อมต้องทราบดีว่าเป็นการเบิกจ่ายเงินเพื่อจ่ายเงินให้นาย ส. นอกจากนี้คู่กรณี ที่ ๓ ยังเป็นผู้มีอำนาจถอนเงินฝากขององค์การบริหารส่วนตำบล คู่กรณี ที่ ๓ จึงมีหน้าที่ควบคุมการเขียนเช็คส่งจ่ายให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด และเป็นผู้มีหน้าที่ควบคุมการเบิกจ่ายเงิน เมื่อทราบว่ามีการเขียนเช็คส่งจ่ายให้แก่คู่กรณี ที่ ๑ ซึ่งมีใช้เจ้าหน้าที่หรือผู้มีสิทธิรับเงิน คู่กรณี ที่ ๓ กลับไม่ควบคุมให้มีการจ่ายเงินให้ผู้มีสิทธิรับเงินที่ถูกต้อง แต่ปล่อยให้มีการเขียนเช็คส่งจ่ายให้แก่คู่กรณี ที่ ๑ เป็นการฝ่าฝืนระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ข้อ ๖๖ และหลักเกณฑ์ว่าด้วยการรับเงินเป็นเช็คฯ ข้อ ๙ (๒) ทำให้คู่กรณี ที่ ๑ สามารถนำเช็คดังกล่าวไปเบิกเงินสดจากธนาคาร จึงถือว่าคู่กรณี ที่ ๓ เป็นผู้มีส่วนร่วมร่วมกับคู่กรณี ที่ ๑ และคู่กรณี ที่ ๒ ในการส่งจ่ายเงินให้แก่คู่กรณี ที่ ๑ ซึ่งมีใช้เจ้าหน้าที่หรือผู้มีสิทธิรับเงิน เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ จำนวน ๓๐๐,๐๐๐ บาท การกระทำของคู่กรณี ที่ ๓ จึงเป็นความผิดตามระเบียบฯ ข้อ ๒๔ ประกอบข้อ ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ฐานเป็นเจ้าหน้าที่มีหน้าที่เบิกหรือจ่ายเงินและเป็นผู้ส่งจ่าย มีส่วนร่วมในการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

เมื่อพิจารณาข้ออ้างของคู่กรณี ที่ ๓ ที่ได้โต้แย้งคำสั่งของคู่กรณี ที่ ๑ ประกอบกับเอกสารคำชี้แจงของคู่กรณี ที่ ๒ ในชั้นไต่สวนที่ได้ชี้แจงว่า คู่กรณี ที่ ๓ ได้ทักท้วงการจ่ายเช็คให้คู่กรณี ที่ ๑ ว่าไม่ถูกต้องตามระเบียบ และเอกสารคำชี้แจงของนาย ส. ประธานกลุ่มการเลี้ยงวัว - วัวขุน ยังระบุว่า คู่กรณี ที่ ๑ ได้บังคับ

คู่กรณีที่ ๓ ให้เขียนเช็คส่งจ่ายให้แก่คู่กรณีที่ ๑ และทั้งสองมีปากเสียงกันโดยคู่กรณีที่ ๓ ไม่ยอมเขียนเช็คให้คู่กรณีที่ ๑ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจบังคับให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานโดยไม่ถูกต้อง จากพยานหลักฐานดังกล่าวจึงรับฟังได้ว่า คู่กรณีที่ ๓ ได้โต้แย้งและคัดค้านคำสั่งของคู่กรณีที่ ๑ ที่ให้เขียนเช็คส่งจ่ายให้แก่คู่กรณีที่ ๑ ซึ่งมีใช้เจ้าหน้าที่หรือผู้มีสิทธิรับเงินแล้ว จึงเป็นเหตุยกเว้นโทษปรับทางปกครองแก่คู่กรณีที่ ๓ ตามระเบียบฯ ข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ ๒ คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ มีหน้าที่จ่ายเงิน จ่ายเงินโดยไม่มีหลักฐานการจ่ายเงินตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้กับหน่วยรับตรวจ หรือทำหลักฐานการจ่ายเงินเป็นเท็จ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ หรือไม่

มีประเด็นต้องวินิจฉัยประการแรกว่า คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ เป็นเจ้าหน้าที่มีหน้าที่จ่ายเงิน หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ คู่กรณีที่ ๓ เป็นเจ้าหน้าที่ และคู่กรณีที่ ๑ มีหน้าที่จ่ายเงิน เป็นผู้บังคับบัญชาและผู้ส่งจ่าย คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ มีหน้าที่จ่ายเงิน และเป็นผู้ส่งจ่าย ตามระเบียบฯ ข้อ ๒๕ และข้อ ๒๗ แล้ว ดังที่ได้วินิจฉัยไว้ในประเด็นที่ ๑

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ จ่ายเงินโดยไม่มีหลักฐานการจ่ายเงินตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้กับหน่วยรับตรวจ หรือทำหลักฐานการจ่ายเงินเป็นเท็จ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ในการเขียนเช็คส่งจ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่หรือผู้มีสิทธิรับเงิน องค์การบริหารส่วนตำบลได้กำหนดให้คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ เป็นผู้มีอำนาจลงนามในเช็ค โดยมีเงื่อนไขในการส่งจ่ายเช็คไว้โดยให้ผู้มีอำนาจลงนาม ๒ ใน ๓ คน จึงถือได้ว่า คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ เป็นผู้ที่มีอำนาจในการถอนเงินฝากขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยลงลายมือชื่อร่วมกัน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ข้อ ๓๘ (๕) ที่กำหนด ให้ประธานกรรมการบริหารหรือกรรมการบริหารหรือผู้ได้รับมอบหมาย กับปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้าหน่วยงานลงลายมือชื่อถอนเงินฝากขององค์การบริหารส่วนตำบลร่วมกัน คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ จึงมีหน้าที่ในฐานะเป็นผู้ส่งจ่าย และเป็นผู้มีอำนาจถอนเงินตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยการรับเงินเป็นเช็คฯ ข้อ ๙ วรรคสอง ซึ่งกำหนดให้ผู้มีอำนาจถอนเงินเป็นผู้ควบคุมการเขียนเช็คส่งจ่ายเงินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า เชื้อธนาคารเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เลขที่ ๙xxxx๑ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๕ จำนวน ๓๐๐,๐๐๐ บาท ที่ส่งจ่ายให้กับคู่กรณีที่ ๑ นั้น ปรากฏลายมือชื่อคู่กรณีที่ ๑ จำนวน ๒ แห่ง และลายมือชื่อของคู่กรณีที่ ๒ อีก ๑ แห่ง จึงถือได้ว่าคู่กรณีที่ ๑ และคู่กรณีที่ ๒ มีหน้าที่จ่ายเงินและเป็นผู้จ่ายเงินตามเช็สดังกล่าว

การที่คู่กรณีที่ ๑ ในฐานะประธานกรรมการบริหาร และคู่กรณีที่ ๒ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ลงลายมือชื่อในฐานะผู้ส่งจ่ายเช็คในนามคู่กรณีที่ ๑ ซึ่งมีใช้เจ้าหน้าที่หรือผู้มีสิทธิรับเงิน และไม่

ควบคุมการเขียนเช็คสั่งจ่ายให้ถูกต้อง ทำให้การจ่ายเงินดังกล่าวไม่มีหลักฐานการจ่าย เป็นการฝ่าฝืนระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ข้อ ๓๕ (๘) และข้อ ๖๖ และตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยการรับเงินเป็นเช็คฯ ข้อ ๙ (๒) และวรรคสอง เป็นเหตุให้คู่กรณีที่ ๑ สามารถนำเงินไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว การกระทำของคู่กรณีที่ ๑ จึงเป็นความผิดตามระเบียบฯ ข้อ ๒๕ ประกอบข้อ ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ฐานเป็นเจ้าหน้าที่มีหน้าที่จ่ายเงิน จ่ายเงินนั้นโดยไม่มีหลักฐานการจ่าย เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ และได้กระทำในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาและผู้สั่งจ่าย และการกระทำของคู่กรณีที่ ๒ เป็นความผิดตามระเบียบฯ ข้อ ๒๕ ประกอบข้อ ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ฐานเป็นเจ้าหน้าที่มีหน้าที่จ่ายเงิน จ่ายเงินนั้นโดยไม่มีหลักฐานการจ่าย เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ และได้กระทำในฐานะเป็นผู้สั่งจ่าย

การที่เช็คดังกล่าวปรากฏลายมือชื่อผู้สั่งจ่าย ๓ แห่ง เป็นลายมือชื่อของคู่กรณีที่ ๒ จำนวน ๑ แห่ง ส่วนลายมือชื่ออีกสองแห่งนั้น ได้เปรียบเทียบกับลายมือชื่อคู่กรณีที่ ๑ และคู่กรณีที่ ๓ ที่ปรากฏในเช็คกับเอกสารประกอบฎีกาและเอกสารอื่นๆ แล้วเห็นว่า ลายมือชื่อสองแห่งที่มีลักษณะเหมือนกันนั้น เชื่อได้ว่าเป็นลายมือชื่อของคู่กรณีที่ ๑ ทั้งสองแห่ง โดยไม่ปรากฏว่าลายมือชื่อใดมีลักษณะคล้ายลายมือชื่อคู่กรณีที่ ๓ ทั้งนี้ คู่กรณีที่ ๒ ซึ่งได้ตรวจสำเนาเช็คแล้วยืนยันว่า มีลายมือชื่อของคู่กรณีที่ ๑ จำนวน ๒ แห่ง และลายมือชื่อของคู่กรณีที่ ๒ อีก ๑ แห่ง ด้วยพยานหลักฐานดังกล่าวจึงรับฟังได้ว่า คู่กรณีที่ ๑ ลงลายมือชื่อในเช็ค ๒ แห่ง และคู่กรณีที่ ๒ ลงลายมือชื่อในเช็ค ๑ แห่ง ส่วนคู่กรณีที่ ๓ มิได้ลงนามเป็นผู้สั่งจ่ายเงินตามเช็คดังกล่าว

แม้คู่กรณีที่ ๓ จะให้ถ้อยคำรับมาโดยตลอดว่าได้ลงลายมือชื่อในเช็คเพราะถูกคู่กรณีที่ ๑ ช่มชู้ แต่ได้ปฏิเสธในชั้นไต่สวนว่า มิได้ลงลายมือชื่อหลังจากได้ตรวจดูสำเนาเช็ค กรณีนี้พิจารณาแล้วเห็นว่า การให้ถ้อยคำของคู่กรณีที่ ๓ มีความคลาดเคลื่อนสับสน แต่เมื่อพิจารณาลายมือชื่อของคู่กรณีที่ ๓ จากพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องคือเช็คและเอกสารอื่นๆ ประกอบแล้วเห็นว่า ไม่ปรากฏว่ามีลายมือชื่อใดในเช็คคล้ายคลึงกับลายมือชื่อของคู่กรณีที่ ๓ จึงไม่อาจถือได้ว่า คู่กรณีที่ ๓ เป็นผู้สั่งจ่ายหรือผู้จ่ายเงินตามเช็คดังกล่าว จึงให้ยุติเรื่อง

ฉะนั้น อาศัยเหตุดังได้วินิจฉัยมาประกอบอำนาจตามความในมาตรา ๑๕ และมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบข้อ ๓๐ และข้อ ๓๓ ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม คณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินจึงมีคำวินิจฉัยชี้ขาด ดังนี้

๑. การกระทำของคู่กรณีที่ ๑ เป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๒๔ ประกอบข้อ ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ฐานเป็นเจ้าหน้าที่มีหน้าที่เบิกหรือจ่ายเงิน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ และได้กระทำในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาและผู้สั่งจ่าย และเป็นความผิดตามระเบียบฯ ข้อ ๒๕ ประกอบข้อ ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ฐานเป็นเจ้าหน้าที่มีหน้าที่จ่ายเงิน จ่ายเงินนั้นโดยไม่มีหลักฐานการจ่าย เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ และได้กระทำในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาและผู้สั่งจ่าย

การกระทำของคู่กรณีที่ ๑ เป็นการกระทำความผิดเป็นความผิดตามระเบียบนี้หลายข้อ ให้ใช้ระเบียบข้อที่มีโทษปรับทางปกครองชั้นสูงสุดลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๓ วรรคหนึ่ง แต่ความผิดทั้งสองข้อมีโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔ เท่ากัน จึงลงโทษปรับทางปกครองตามระเบียบฯ ข้อ ๒๕ ประกอบข้อ ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ซึ่งเป็นบทเฉพาะเพียงข้อเดียว โดยต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔ ซึ่งกำหนดโทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ ๙ เดือน ถึง ๑๒ เดือน เมื่อพิจารณาพฤติการณ์แห่งกรณีที่คู่กรณีที่ ๑ มีระดับความรับผิดชอบสูงและมีพฤติกรรมทุจริต จึงกำหนดโทษปรับเท่ากับเงินเดือน ๑๒ เดือน เงินเดือนที่ได้รับขณะกระทำความผิดเดือนละ ๔,๐๐๐ บาท คิดเป็นค่าปรับทางปกครองทั้งสิ้น ๔๘,๐๐๐ บาท (สี่หมื่นแปดพันบาท) โดยเรียกให้คู่กรณีที่ ๑ ชำระค่าปรับทั้งจำนวนในคราวเดียวกัน เนื่องจากพ้นสถานะเจ้าหน้าที่แล้ว โดยให้นำเงินจำนวนดังกล่าวมาชำระที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักตรวจสอบพิเศษภาค ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับหนังสือเรียกให้ชำระเงินค่าปรับทางปกครอง

๒. การกระทำของคู่กรณีที่ ๒ เป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๒๔ ประกอบข้อ ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ฐานเป็นเจ้าหน้าที่มีหน้าที่เบิกเงินหรือจ่ายเงิน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ และได้กระทำในฐานะเป็นผู้สั่งจ่าย และเป็นความผิดตามระเบียบฯ ข้อ ๒๕ ประกอบข้อ ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ฐานเป็นเจ้าหน้าที่มีหน้าที่จ่ายเงิน จ่ายเงินนั้นโดยไม่มีหลักฐานการจ่าย เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ และได้กระทำในฐานะเป็นผู้สั่งจ่าย

การกระทำของคู่กรณีที่ ๒ เป็นการกระทำความผิดเป็นความผิดตามระเบียบนี้หลายข้อ ให้ใช้ระเบียบข้อที่มีโทษปรับทางปกครองชั้นสูงสุดลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๓ วรรคหนึ่ง แต่ความผิดทั้งสองข้อมีโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔ เท่ากัน จึงลงโทษปรับทางปกครองตามระเบียบฯ ข้อ ๒๕ ประกอบข้อ ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ซึ่งเป็นบทเฉพาะเพียงข้อเดียว โดยต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔ ซึ่งกำหนดโทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ ๙ เดือน ถึง ๑๒ เดือน

เมื่อพิจารณาพฤติการณ์แห่งกรณีที่คู่กรณีที่ ๒ มีระดับความรับผิดชอบสูง จึงกำหนดโทษปรับเท่ากับเงินเดือน ๑๒ เดือน เงินเดือนที่ได้รับขณะกระทำความผิดเดือนละ ๙,๘๒๐ บาท คิดเป็นค่าปรับทางปกครองทั้งสิ้น ๑๑๗,๘๔๐ บาท (หนึ่งแสนหนึ่งหมื่นเจ็ดพันแปดร้อยสี่สิบบาท) โดยให้หน่วยงานที่สังกัดหักเงินเดือนเพื่อชำระค่าปรับเดือนละไม่น้อยกว่า ๙,๘๒๐ บาท (เก้าพันแปดร้อยยี่สิบบาท) เป็นจำนวน ๑๒ เดือน จนกว่าจะชำระค่าปรับครบถ้วน เว้นแต่เดือนสุดท้ายให้หักเงินเดือนชำระค่าปรับเท่าจำนวนที่คงเหลืออยู่ หากคู่กรณีประสงค์ที่จะชำระค่าปรับทางปกครองทั้งจำนวน ก็ให้นำเงินค่าปรับทางปกครองไปชำระที่หน่วยงานที่สังกัด และให้หน่วยงานที่สังกัดนำเงินส่งเป็นรายได้แผ่นดินต่อไป

๓. การกระทำของคู่กรณีที่ ๓ เป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๒๔ ประกอบข้อ ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ฐานเป็นเจ้าหน้าที่มีหน้าที่เบิกเงินหรือจ่ายเงินและเป็นผู้สั่งจ่าย ได้ร่วมกับคู่กรณีที่ ๑ และคู่กรณีที่ ๒ ในการปฏิบัติ

หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ แต่เนื่องจากคู่กรณีที่ ๓ ได้โต้แย้ง คำสั่งผู้บังคับบัญชา จึงให้ยกเว้นโทษปรับทางปกครองตามข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว

สำหรับกรณีที่กล่าวหาว่า คู่กรณีที่ ๓ กระทำความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๒๕ ประกอบข้อ ๒๗ วรรคหนึ่ง และ วรรคสอง นั้น เห็นว่า จากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานยังไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่า มีการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา จึงให้ยุติเรื่อง

ศาสตราจารย์พิเศษชัยสิทธิ์	ตราชูธรรม	ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
นายปิยะพันธุ์	นิมมานเหมินท์	กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
นางอุไร	ร่มโพธิหยก	กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
นายสุทธิพล	ทวีชัยการ	กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
นางจิรพร	มีหลี่สวัสดี	กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
นายกรพจน์	อัศวินวิจิตร	กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
นายวิทยา	อาคมพิทักษ์	กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ความเห็นแย้งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

นายสุทธิพล ทวีชัยการ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีความเห็นแย้ง ในประเด็นต่างๆ ดังนี้

๑. กรณีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่าการพิจารณาและวินิจฉัยความผิดของคู่กรณีที่ ๓ โดยไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง

เห็นว่า การแจ้งข้อกล่าวหานั้น ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๘ กำหนดหลักการและวิธีการแจ้งข้อกล่าวหาว่า “เมื่อประธานกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังได้พิจารณานับที่กสรุปร้องเบื้องต้นและเห็นควรแจ้งข้อกล่าวหาได้ก็ให้ทำเป็นหนังสือให้คู่กรณีทราบถึงข้อกล่าวหาโดยระบุข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ในการกระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังตามพยานหลักฐาน เพื่อให้คู่กรณีทำบันทึกชี้แจง พร้อมทั้งแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตน เพื่อพิสูจน์ยืนยัน หักล้าง หรือแก้ข้อกล่าวหาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย...” ซึ่งหมายความว่า การแจ้งข้อกล่าวหาเพียงให้ระบุข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ในการกระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง เพื่อให้คู่กรณีทราบว่าคู่กรณีถูกกล่าวหาอย่างไร หาได้กำหนดว่า จะต้องระบุมาตราหรือบทบัญญัติกฎหมายซึ่งบัญญัติว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดประกอบแต่อย่างใดไม่เป็นการแตกต่างจากคำฟ้องคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ต้องระบุโดยชัดแจ้ง ซึ่งเป็นความเห็นสอดคล้องกับที่ประชุมคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังว่า ตามข้อความในหนังสือแจ้งข้อกล่าวหาแก่คู่กรณีที่ ๓ ได้มีการบรรยายข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ในการกระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังเพียงพอที่คู่กรณีที่ ๓ ไม่หลงข้อต่อสู้ และมีโอกาสชี้แจงพร้อมนำสืบแก้ข้อกล่าวหาได้โดยไม่หลงประเด็น ตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

พ.ศ. ๒๕๔๒ และมีการแจ้งข้อกล่าวหาตามฐานอำนาจในการพิจารณาและวินิจฉัยตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว จึงเป็นการแจ้งข้อกล่าวหาที่ถูกต้องครบถ้วนตามข้อ ๑๘ ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔

แม้การแจ้งข้อกล่าวหาแก่คุณกรณีที่ ๓ จะมีได้ระบุเลขข้อของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ครบทุกข้อ แต่ในหนังสือแจ้งข้อกล่าวหาที่ได้รับระบุระเบียบฯ ดังกล่าว พร้อมทั้งระบุข้อเท็จจริงและพฤติการณ์กระทำความผิดของคุณกรณีที่ ๓ ครบถ้วนแล้ว โดยต้องพิจารณาว่า ข้อกำหนดที่คุณกรณีที่ ๓ ผ่าฝืนตามมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด และอัตราโทษปรับทางปกครองที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะลง โดยอาศัยฐานอำนาจตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น คือ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นบทบัญญัติหลัก หากจะไปวินิจฉัยลงโทษตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ โดยมีข้อสังเกตว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวนั้นไม่ปรากฏบทกำหนดโทษ ฉะนั้น การที่หนังสือแจ้งข้อกล่าวหาระบุข้อเท็จจริงและพฤติการณ์กระทำความผิดของคุณกรณีที่ ๓ พร้อมทั้งระบุเลขข้อของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าว จึงไม่ทำให้การแจ้งข้อกล่าวหาไม่ชอบแต่อย่างใด ทั้งยังครบถ้วนตามที่ข้อ ๑๘ ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนด ทั้งนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงในสำนวนว่าคุณกรณีที่ ๓ ทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ของข้อกล่าวหา และได้ลงมือซื้ออย่างใด แม้จะมีการให้ถ้อยคำขัดกันบ้างในชั้นชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและชั้นไต่สวนว่าคุณกรณีที่ ๓ ลงลายมือชื่อในเช็คหรือไม่ก็ตาม ประกอบกับเรื่องนี้คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ได้นำความเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนคนแรกตามบันทึกสรุปเรื่องเบื้องต้นมาพิจารณาประกอบการวินิจฉัยด้วย

๒. กรณีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินวินิจฉัยว่า ลายมือชื่อในเช็คมิได้เป็นลายมือชื่อของคุณกรณีที่ ๓

เห็นว่า จากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในสำนวนประกอบความเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนคนแรกที่ฟังว่า คุณกรณีที่ ๓ เป็นผู้ลงลายมือชื่อส่งจ่ายเช็คร่วมกับคุณกรณีที่ ๑ และคุณกรณีที่ ๒ แม้คุณกรณีที่ ๓ จะชี้แจงว่า ได้หักทวงคุณกรณีที่ ๑ แล้ว และคุณกรณีที่ ๑ บังคับให้ลงลายมือชื่อ ก็ไม่อาจรับฟังได้ ขณะที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนคนปัจจุบันอ้างเพียงว่าไม่ปรากฏลายมือชื่อคุณกรณีที่ ๓ ซึ่งขัดแย้งกับพยานหลักฐานและคำชี้แจงที่คุณกรณีที่ ๓ รับว่า ได้ลงนามส่งจ่ายเงินในเช็คเพราะถูกข่มขู่ โดยมิได้มีประเด็นโต้แย้งว่าลายมือชื่อในเช็คมิใช่ลายมือชื่อของคุณกรณีที่ ๓ และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า คุณกรณีที่ ๑ รับว่า ได้ลงลายมือชื่อสองครั้งในเช็คฉบับเดียวกัน ส่วนคุณกรณีที่ ๒ ได้ชี้แจงในชั้นไต่สวนว่าไม่ยืนยันว่ามีลายมือชื่อของคุณกรณีที่ ๓ หรือไม่ ไม่ยืนยันว่านอกจากลายมือชื่อคุณกรณีที่ ๑ และคุณกรณีที่ ๒ แล้วจะมีลายมือชื่อคุณกรณีที่ ๑ อีก ๑ แห่งหรือไม่ ทั้งไม่ยืนยันว่าคุณกรณีที่ ๒ อยู่ในเหตุการณ์ขณะที่คุณกรณีที่ ๑ ลงลายมือชื่อด้วย

นอกจากนี้ ไม่ปรากฏพยานหลักฐานแสดงเหตุผลหรือมูลเหตุจูงใจที่จะทำให้คู่กรณีที่ ๑ ต้องลงลายมือชื่อถึงสองครั้งในเช็คฉบับเดียวกัน

ข้ออ้างของคู่กรณีที่ ๓ ที่ปฏิเสธในภายหลังว่า ไม่ได้ลงลายมือชื่อในเช็ค โดยไม่มีพยานหลักฐานที่น่าเชื่อถือมาสสนับสนุน ประกอบกับคู่กรณีที่ ๓ รับมาโดยตลอดว่าได้ลงลายมือชื่อในเช็ค จึงไม่มีประเด็นที่ต้องสงสัยเป็นอย่างอื่น จึงต้องฟังว่า คู่กรณีที่ ๓ เป็นผู้ลงลายมือชื่อในเช็ค นอกจากนี้ การจะพิจารณาว่าเป็นลายมือชื่อปลอม หรือลายมือชื่อของคู่กรณีคนหนึ่งคนใดหรือไม่ ก็ไม่อาจวินิจฉัยโดยดูด้วยตาเปล่าได้ เนื่องจากไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญด้านการพิสูจน์ลายมือชื่อและไม่ได้มีการส่งไปให้หน่วยงานพิสูจน์ลายมือชื่อตรวจสอบ จึงไม่สามารถยืนยันได้ว่าลายมือชื่อในเช็คมิใช่ลายมือชื่อของคู่กรณีที่ ๓ ต้องพิจารณาไปตามพยานหลักฐานและเอกสารที่ปรากฏในสำนวน โดยในชั้นนี้ต้องฟังว่า ลายมือชื่อในเช็คมิใช่ลายมือชื่อของคู่กรณีที่ ๓ ร่วมลงลายมือชื่อด้วย

๓. กรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินวินิจฉัยยกเว้นโทษปรับทางปกครอง

เห็นว่า การยกเว้นโทษปรับทางปกครองตามข้อ ๑๗ ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งกำหนดว่า “เจ้าหน้าที่ผู้ใดกระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังตามระเบียบนี้ เพราะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา หากปรากฏพยานหลักฐานพิสูจน์ได้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้โต้แย้งหรือคัดค้านคำสั่งนั้นไว้แล้ว คณะกรรมการอาจยกเว้นโทษปรับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำนั้นได้...” นั้น เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นถูกวินิจฉัยว่ากระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังแล้ว จึงพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีพฤติการณ์โต้แย้งหรือคัดค้านด้วยตนเองขณะกระทำความผิดหรือไม่ อีกทั้งต้องตีความและวินิจฉัยโดยเคร่งครัดตามระเบียบที่กำหนด ไม่สามารถตีความในลักษณะขยายผลหรือถือพฤติการณ์แวดล้อมขยายผลประกอบได้ แต่การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินวินิจฉัยว่า หนังสือแจ้งข้อกล่าวหาของคู่กรณีที่ ๓ ระบุบทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่ครบถ้วน เป็นการแจ้งข้อกล่าวหาที่ไม่ชอบ ทั้งยังวินิจฉัยว่าลายมือชื่อในเช็คมิใช่ลายมือชื่อของคู่กรณีที่ ๓ หากข้อเท็จจริงเป็นเช่นนั้น ย่อมพิจารณาวินิจฉัยได้ว่า คู่กรณีที่ ๓ ไม่มีความผิด จึงไม่อาจนำกรณียกเว้นโทษปรับทางปกครองตามข้อ ๑๗ ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ มาปรับใช้ได้

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีเพียงบันทึกข้อความของนาย ส. ประธานกลุ่มเลี้ยงวัว เป็นผู้ทำบันทึกถึงคู่กรณีที่ ๑ ซึ่งมีใจความว่า เจ้าหน้าที่ได้ถูกบังคับให้ทำการเบิกจ่ายไม่ถูกต้อง ซึ่งคู่กรณีที่ ๓ เพียงลงชื่อเป็นพยานเท่านั้น ไม่ปรากฏพยานหลักฐานอื่นใดที่พิสูจน์ได้ว่า คู่กรณีที่ ๓ ได้โต้แย้งคำสั่งหรือคัดค้านคำสั่งของผู้บังคับบัญชาด้วยตนเองในขณะกระทำความผิดแต่อย่างใด การทำบันทึกในลักษณะดังกล่าวยังไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะสามารถสรุปได้ว่าคู่กรณีที่ ๓ ได้โต้แย้งคัดค้านคำสั่งของผู้บังคับบัญชาไว้แล้ว ตามข้อ ๑๗ แห่งระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔

นอกจากนี้แล้ว การถูกข่มขู่มิได้เป็นเหตุในการยกเว้นโทษปรับทางปกครอง เนื่องจากไม่ปรากฏว่ามีหลักฐานการโต้แย้ง และหากถูกข่มขู่จริง คู่กรณีต้องไปแจ้งความเป็นหลักฐานมิใช่ลงชื่อในเช็คตามคำขู่เพื่อให้ปรากฏหลักฐานการโต้แย้ง

จากเหตุผลดังกล่าวจึงมีความเห็นแย้งว่า เพียงบันทึกข้อความของนาย ส. ที่มีถึงนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่สามารถนำมารับฟังเป็นพยานหลักฐานว่า คู่กรณี ที่ ๓ ได้โต้แย้งหรือคัดค้านคำสั่งของผู้บังคับบัญชาด้วยตนเองเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อยกเว้นโทษปรับทางปกครองได้ และการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยกเว้นโทษปรับทางปกครองโดยแปลความขยายให้รับฟังพยานแวดล้อมเพื่อให้เข้าช้อยกเว้นตามข้อ ๑๗ แห่งระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงเป็นการแตกต่างจากแนวปฏิบัติที่ผ่านมาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อีกทั้งหน่วยงานต้นสังกัดได้ส่งลงโทษคู่กรณีที่ ๓ แล้วด้วยเหตุเดียวกัน

นายสุทธิพล ทวีชัยการ
กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

หมายเหตุ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ประชุมพิจารณาและมีมติเรื่องนี้ในการประชุมครั้งที่ ๓๑/๒๕๕๘ วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๘ แต่เนื่องจากนายสุทธิพล ทวีชัยการ และนายวิทยา อาคมพิทักษ์ ได้พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากลาออกจากการเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตั้งแต่วันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๘ และวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ ตามลำดับ จึงมีอากลงลายมือชื่อได้ จึงจดแจ้งเหตุไว้เป็นสำคัญ

ศาสตราจารย์พิเศษชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม
ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน