

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบและอายุความ
ในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนขององค์การฟอกหนัง

องค์การฟอกหนัง (อ.ฟ.น.) ได้มีหนังสือ ที่ กท ๕๖๐๐/๙๑๕ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสรุปความได้ว่า ในช่วงปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ถึงต้นปี พ.ศ. ๒๕๔๔ นายสุวัฒน์ เรียวโชติสกุล ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้อำนวยการ อ.ฟ.น. ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การฟอกหนัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ในระหว่างนั้น นายสุวัฒน์ฯ ได้ทำโครงการเสนอขอเงินอุดหนุนจากกระทรวงพาณิชย์ได้ส่งข้อมูลค่าประมาณ ๒๓๑ ล้านบาท โดยนายสุวัฒน์ฯ ได้รายงานต่อคณะกรรมการ อ.ฟ.น. ว่าโครงการนี้จะมีกำไร ประมาณ ๑๖-๑๘ ล้านบาท แต่เมื่อเสร็จสิ้นโครงการแล้วเหตุการณ์กลับไม่เป็นเช่นนั้น เนื่องจาก นายสุวัฒน์ฯ มีพฤติการณ์ทำสัญญาเกี่ยวกับโครงการเสนอขอเงินอุดหนุนกับบริษัทเอกชนในลักษณะที่ไม่โปร่งใส และได้มีการนำเสนอสัญญาให้คณะกรรมการ อ.ฟ.น. รับรองและให้สัตยาบันเพื่อนำ มติของที่ประชุมคณะกรรมการ อ.ฟ.น. มาเป็นหลักฐานในการเบิกจ่ายทางการเงิน อันเป็นเหตุให้ บริษัทเอกชนที่เข้าทำสัญญากับ อ.ฟ.น. ในเรื่องเสนอขอเงินอุดหนุน เรียกร้องขอความเป็นธรรมขอให้ ชดใช้เงินส่วนที่ยังค้างชำระอีกถึง ๑๒ ล้านบาท คณะกรรมการ อ.ฟ.น. ก็ได้พิจารณาจ่ายเงิน จำนวนดังกล่าวให้บริษัทเอกชนไป ศูนย์การอุตสาหกรรมป้องกันประเทศและพลังงานทหาร (ศอพท.) จึงได้มีคำสั่ง ศอพท. ที่ ๒/๒๕๔๔ ให้นายสุวัฒน์ฯ ยุติการปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการ อ.ฟ.น. ตั้งแต่วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๔ และคณะกรรมการ อ.ฟ.น. ในการประชุมสามัญครั้งที่ ๑/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๔ ได้มีมติให้ถอดถอนนายสุวัฒน์ฯ ออกจากตำแหน่ง ผู้อำนวยการ อ.ฟ.น. ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๔๔ ประธานกรรมการองค์การฟอกหนังจึงได้มีคำสั่งองค์การฟอกหนัง ที่ ๓๒/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๔ ถอดถอนนายสุวัฒน์ฯ ออกจากตำแหน่งผู้อำนวยการ อ.ฟ.น.

คณะกรรมการ อ.ฟ.น. เห็นว่าการกระทำของนายสุวัฒน์ฯ (ผู้อำนวยการ อ.ฟ.น. ในขณะนั้น) เป็นการกระทำที่ไม่โปร่งใสและฝ่าฝืนกฎ ระเบียบ ข้อบังคับของ อ.ฟ.น. จึงได้มีมติ ให้เสนอ ศอพท. ซึ่งเป็นหน่วยกำกับกำกับการดำเนินงานของ อ.ฟ.น. เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวนหาข้อเท็จจริง โดย ศอพท.ได้มีคำสั่ง ศอพท. (เฉพาะ) ที่ ๔๒/๔๖ และคำสั่ง ศอพท. (เฉพาะ) ที่ ๗๑/๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนได้พิจารณาแล้วมี ความเห็นโดยสรุปว่า นายสุวัฒน์ฯ มีเจตนาส่อไปในทางที่ไม่สุจริต มีความเสียหายที่แอบแฝงไว้ใน รูปสัญญาต่างๆ ซึ่งอาจทำให้ อ.ฟ.น. ประหยัดเงินไว้ได้ถึง ๒๘ ล้านบาท จึงเข้าเกณฑ์ความผิด

ฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ ให้ อ.ฟ.น. ใช้สิทธิเรียกร้องทั้งทางแพ่งและอาญาต่อไป ศอพท. จึงได้แจ้งให้ อ.ฟ.น. ทราบผลการสอบสวนและฟ้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่งต่อไป เมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๖

อ.ฟ.น. จึงได้หารือกับสำนักงานอัยการสูงสุดในการใช้สิทธิเรียกร้องทางแพ่งและ ได้รับแจ้งว่า การที่ ศอพท. แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน กรณีนายสุวัฒน์ฯ อดีตผู้อำนวยการ อ.ฟ.น. ดำเนินการบกพร่องต่อหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ อ.ฟ.น. เป็นเพียงการตั้ง คณะกรรมการเพื่อสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเบื้องต้นเท่านั้น ยังมิได้เป็นการปฏิบัติตามขั้นตอนใน ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการสอบสวนสรุปความเห็น ว่า นายสุวัฒน์ฯ ได้ ปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง มีเจตนาส่อไปในทางไม่สุจริต ก่อให้เกิดความเสียหาย อ.ฟ.น. จึงชอบที่จะ ดำเนินการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นเพื่อพิจารณาเสนอความ คิดเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ต้องชดใช้ และต้องดำเนินการไป จนกระทั่งกระทรวงการคลังได้พิจารณาเสร็จสิ้นครบถ้วนตามกระบวนการของกฎหมาย

คณะกรรมการ อ.ฟ.น. จึงมีมติให้ อ.ฟ.น. เสนอเรื่องให้ ศอพท. ในฐานะ หน่วยงานที่กำกับดูแล อ.ฟ.น. พิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ซึ่ง ศอพท. ได้เสนอความ คิดเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมว่า ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด ควรเป็น อ.ฟ.น. เพราะจะมีความรวดเร็วและความอ่อนตัวในการปฏิบัติ ตามขั้นตอนต่างๆ และในขั้นตอนสุดท้าย อ.ฟ.น. ก็เป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ ต้องรับผิดชอบชำระเงินที่ต้องชดใช้ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

อ.ฟ.น. จึงขอหารือว่า

๑. อ.ฟ.น. มีความเหมาะสมและมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบ ข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพียงไรหรือไม่ หาก อ.ฟ.น. ไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการฯ บุคคลใดควรมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ

๒. การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนฯ หลายคณะตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๔ จะ ยังผลให้นายสุวัฒน์ฯ ยกปัญหาเรื่องอายุความขึ้นต่อสู้ได้หรือไม่ เพียงไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือขององค์การฟอก หนัง โดยมีผู้แทนกระทรวงกลาโหม (ศูนย์การอุตสาหกรรมป้องกันประเทศและพลังงานทหารและ กรมพระธรรมนูญ) และผู้แทนองค์การฟอกหนัง เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ ต้องพิจารณาสรุปได้ว่า

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับ ผิดทางละเมิดสำหรับกรณีนายสุวัฒน์ฯ (ผู้อำนวยการ อ.ฟ.น. ในขณะนั้น) ก่อให้เกิดความ เสียหายแก่ อ.ฟ.น.

ประเด็นที่สอง อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ จะเริ่มนับเมื่อใด

โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ)มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า โดยที่ อ.พ.น. ไม่ได้กำหนดระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของพนักงาน อ.พ.น. ไว้ ดังนั้น จึงต้องนำระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งตามข้อเท็จจริงที่หารือมานี้ นายสุวัฒน์ฯ (ผู้อำนวยการ อ.พ.น. ในขณะนั้น) เป็นผู้กระทำความผิด ผู้อำนวยการ อ.พ.น. จึงต้องดำเนินการตามข้อ ๗^๑ ของ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ โดยแจ้งต่อกรรมการของ อ.พ.น. หรือคณะกรรมการของ อ.พ.น. เพื่อรายงานความเสียหายที่เกิดขึ้นให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมผู้มีอำนาจกำกับดูแล องค์การพอกหนังตามมาตรา ๑๒^๒ ประกอบกับมาตรา ๓๒^๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การ พอกหนัง พ.ศ. ๒๔๙๘ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ทั้งนี้เป็น การนำข้อ ๑๒^๔ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยการพิจารณาว่า ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดต้องพิจารณาถึง ตำแหน่งของผู้กระทำความผิดด้วยว่า ในขณะที่กระทำความผิดนั้น บุคคลดังกล่าวดำรงตำแหน่งใด เมื่อนายสุวัฒน์ฯกระทำความผิดในขณะที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ อ.พ.น. ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด จึงได้แก่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงกลาโหมในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแล อ.พ.น. ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ) ได้ เคยให้ความเห็นในประเด็นทำนองเดียวกันนี้ไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๒๕๖/๒๕๔๔^๕

^๑ข้อ ๗ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแจ้งต่อ ผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้า และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

^๒มาตรา ๑๒ รัฐมนตรีหรือผู้ที่รัฐมนตรีมอบหมายหรือส่วนราชการที่รัฐมนตรีมอบหมายมี อำนาจและหน้าที่ควบคุมโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ อ.พ.น. และเพื่อการนี้ รัฐมนตรีหรือผู้ที่รัฐมนตรีมอบหมาย หรือส่วนราชการที่รัฐมนตรีมอบหมายมีอำนาจเรียกประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ กรรมการ ผู้อำนวยการ ที่ปรึกษาคณะกรรมการ พนักงาน ตัวแทนของ อ.พ.น. หรือบุคคลใดๆ ใน อ.พ.น. มาชี้แจง ข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานอื่น สั่งให้กระทำหรือยับยั้งการกระทำใดๆ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย ของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินกิจการได้

^๓มาตรา ๓๒ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

^๔ข้อ ๑๒ ถ้าผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘ ข้อ ๑๐ หรือข้อ ๑๑ ไม่ดำเนินการ แต่งตั้งคณะกรรมการภายในเวลาอันควรหรือแต่งตั้งกรรมการโดยไม่เหมาะสม ให้ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าวมีอำนาจแต่งตั้ง คณะกรรมการหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการแทนผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้นได้ตามที่เห็นสมควร

^๕บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบ ข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขององค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๖๐๖/๒๒๙ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔

ประเด็นที่สอง เห็นว่า อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่เป็นไปตามที่มาตรา ๑๐ วรรคสอง^๖ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้คือ สองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเมื่อใดนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสรีที่ ๗๓๕/๒๕๔๑^๗ เรื่องเสรีที่ ๖๓๙/๒๕๔๓^๘ เรื่องเสรีที่ ๔๓๔/๒๕๔๔^๙ เรื่องเสรีที่ ๔๒๖/๒๕๔๖^{๑๐} และเรื่องเสรีที่ ๓๕๓-๓๕๔/๒๕๔๗^{๑๑} สรุปได้ว่า การรู้อาจเป็นไปได้ไปใน ๒ กรณี คือ รู้ตามข้อเท็จจริงและรู้จากรายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ

จากข้อเท็จจริงตามที่หารือมา เมื่อ ศอพท. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นมาแล้ว และคณะกรรมการฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๔๖ รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงให้ อ.ฟ.น. ทราบ โดยสรุปได้ว่า การกระทำของนายสุวัฒน์ฯ (ผู้อำนวยการ อ.ฟ.น. ในขณะนั้น) มีเจตนาส่อไปในทางไม่สุจริตมีความเสียหายแอบแฝงอยู่ในสัญญาต่างๆ รวมประมาณ ๒๘ ล้านบาท เห็นควรให้ อ.ฟ.น. ดำเนินการเรียกร้องทางแพ่งและทางอาญาต่อไป ถือได้ว่าผู้อำนวยการ อ.ฟ.น. ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึง

^๖มาตรา ๑๐

ฯลฯ

ฯลฯ

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

^๗บันทึก เรื่อง หารือเกี่ยวกับอายุความในการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากมูลละเมิด ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๖๐๑/๑๐๑๗ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๑

^๘บันทึก เรื่อง แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๖๐๖/๒๕๒ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๓

^๙บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หารือเรื่องอายุความและแนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๖๐๖/๔๔๖ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๔

^{๑๐}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีการจัดหาเรือชุดหัวส่ว่น ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๙๐๕/๔๕๕ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๖

^{๑๑}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีจัดซื้อที่ดินเพื่อใช้เป็นสถานที่กำจัดขยะ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๙๐๕/๔๓๒ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๗

ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่
จึงเริ่มนับ และ อ.ฟ.น. จะต้องรีบดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายในสองปีนับ
แต่วันที่ผู้อำนวยการ อ.ฟ.น. ทราบข้อเท็จจริงดังกล่าว

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘