

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สำนักงานตำรวจแห่งชาติขอหารือการแต่งตั้งคณะกรรมการ
สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้มีหนังสือ ที่ ดช ๐๐๐๔.๕/๖๗๘๕ ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ขอหารือการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ โดยมีข้อเท็จจริงตามหนังสือหารือและเอกสารประกอบสรุปได้ดังนี้

สถานีวิทยุกระจายเสียง “เสียงสามยอด” ซึ่งดำเนินงานโดยคณะกรรมการดำเนินงานสถานีวิทยุกระจายเสียง “เสียงสามยอด” เป็นหน่วยงานภายใต้การควบคุมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยมีคณะกรรมการกำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารสถานีวิทยุกระจายเสียง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้กำหนดนโยบาย ควบคุม กำกับดูแลการบริหารงานดำเนินการของสถานี

ห้างหุ้นส่วนจำกัด สยามคอมพิวเตอร์ แอด ขอทำการโฆษณาสินค้ากับสถานีวิทยุกระจายเสียง “เสียงสามยอด” ตามหนังสือคำขอเวลาโฆษณาสถานีวิทยุกระจายเสียง “เสียงสามยอด” ระบบ เอฟ.เอ็ม. อุดรธานี ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๓๗ และหนังสือคำขอเวลาโฆษณาสถานีวิทยุกระจายเสียง “เสียงสามยอด” ระบบ เอ.เอ็ม. กรุงเทพฯ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๓๘ โดยห้างฯ ต้องชำระค่าเช่าเวลาโฆษณา ค่าสาธารณูปโภค และค่าภาษีมูลค่าเพิ่มด้วย ต่อมาห้างฯ ผิดนัดชำระหนี้ตามสัญญาดังกล่าว และได้ทำหนังสือสัญญายินยอมชำระหนี้ขึ้นเมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๒ โดยหัวหน้าสถานีวิทยุกระจายเสียง “เสียงสามยอด” ลงนามในหนังสือดังกล่าว ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินงานสถานีวิทยุกระจายเสียงฯ ได้รับทราบแล้วในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๒ วันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๒ ห้างฯ ยอมรับว่าเป็นหนี้ค้างชำระจำนวน ๑,๗๕๔,๕๙๖.๗๒ บาท ขอผ่อนชำระเดือนละ ๖๐,๐๐๐ บาท โดยไม่มีดอกเบี้ยจนกว่าจะชำระเสร็จ หากผิดนัดยอมให้ฟ้องเรียกชำระหนี้และเรียกค่าเสียหายใดๆ อันจะเกิดขึ้นพร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๑๕ ต่อปี หลังจากนั้น ห้างฯ ได้ผ่อนชำระหนี้จำนวน ๓ งวดๆ แรก วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๒ จำนวนเงิน ๖๐,๐๐๐ บาท งวดที่สอง วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๒ จำนวนเงิน ๓๐,๐๐๐ บาท และงวดที่สาม วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๒ จำนวนเงิน ๓๐,๐๐๐ บาท หักแล้วยังคงเหลือหนี้ค้างชำระอีก ๑,๖๓๔,๕๙๖.๗๒ บาท

ต่อมาผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในฐานะประธานคณะกรรมการกำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารสถานีวิทยุกระจายเสียงได้มอบอำนาจให้ผู้บังคับการกองปราบปรามและ

หรือผู้อำนวยการสถานีวิทยุกระจายเสียง “เสียงสามยอด” ฟ้องทางหุ้นส่วนจำกัด สยามคอมพิวเตอร์ แอด กับพวก ฐานผิดสัญญาพร้อมดอกเบี้ยตามสัญญาจนกว่าจะชำระเสร็จ พร้อมทั้งให้อำนาจในการแต่งตั้งทนายความเพื่อดำเนินกระบวนการพิจารณาในทางจำหน่ายสิทธิของคุณค่าได้เท่าที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย เช่น การยอมรับตามที่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งเรียกร้อง การถอนฟ้อง การทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ฯลฯ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือที่ ตช ๐๐๐๔.๒๒/๕๓๘๖ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ขอให้สำนักงานอัยการสูงสุดแต่งตั้งพนักงานอัยการเพื่อเป็นโจทก์ฟ้องทางหุ้นส่วนจำกัด สยามคอมพิวเตอร์ แอด กับพวก ดังกล่าว

ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลชั้นต้น ผู้รับมอบอำนาจได้นำเรื่องการทำสัญญาประนีประนอมยอมความเข้าสู่ที่ประชุมของคณะกรรมการดำเนินงานสถานีวิทยุกระจายเสียง “เสียงสามยอด” ในการประชุม ครั้งที่ ๒/๒๕๔๔ วันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๔ โดยที่ประชุมได้มีมติให้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความกับทางหุ้นส่วนจำกัด สยามคอมพิวเตอร์ แอด ได้ โดยให้พนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินการ และต่อมาเมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๔ ผู้บังคับการกองปราบปรามผู้รับมอบอำนาจ โจทก์ ได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความกับทางหุ้นส่วนจำกัด สยามคอมพิวเตอร์ แอด กับพวก จำเลย โดยมีข้อตกลงว่าจำเลยเป็นหนี้ค้างชำระแก่โจทก์เป็นเงินทั้งสิ้น ๑,๙๘๑,๕๙๖.๗๒ บาท (รวมต้นเงินและดอกเบี้ยค้างชำระร้อยละ ๑๕ ต่อปีเข้าด้วยแล้ว) จำเลยยอมผ่อนชำระหนี้เป็นรายเดือน ๆ ละไม่น้อยกว่า ๔๐,๐๐๐บาท โดยเริ่มชำระงวดแรกในวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๕ และงวดต่อไปทุกวันที่ ๑๐ ของทุกเดือนจนกว่าจะชำระเสร็จ รวมระยะเวลาไม่เกิน ๔ ปี โดยไม่คิดดอกเบี้ย หากผิดนัดงวดใดงวดหนึ่งถือว่าผิดนัดทั้งหมด ยอมให้โจทก์บังคับคดีได้ทันที โดยให้คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี จากยอดเงินที่ค้างชำระทั้งหมดนับแต่วันผิดนัดเป็นต้นไป คดีถึงที่สุดแล้วตามคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ ๕๗๒๔/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๔ หลังจากนั้นจำเลยถูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ผิดนัดชำระหนี้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความตั้งแต่งวดแรก ในวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๕ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

กองปราบปรามได้รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีผู้แทนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โจทก์ ได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความกับจำเลยโดยไม่ได้ขอความเห็นชอบจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติทราบ ความว่า เงินรายได้พร้อมดอกผลของสถานีวิทยุกระจายเสียง “เสียงสามยอด” ไม่ใช่เงินงบประมาณแผ่นดิน เนื่องจากมีกฎหมายคือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติที่ ๓๑/๒๕๑๕ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๑๕ ให้นำไปใช้เป็นทุนหมุนเวียนเพื่อใช้จ่ายบำรุงกิจการของสถานีได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ดังนั้น การที่คณะกรรมการดำเนินงานสถานีวิทยุกระจายเสียง “เสียงสามยอด” มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๔ ให้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความกับจำเลย จึงสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังแต่อย่างใด

สำนักงานตำรวจแห่งชาติเห็นว่า แม้รายรับของสถานีวิทยุกระจายเสียง “เสียงสามยอด” จะมีกฎหมายให้นำไปใช้เป็นทุนหมุนเวียนของสถานีวิทยุกระจายเสียงฯ ได้โดยไม่ต้อง

นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินก็ตาม แต่สถานีวิทยุกระจายเสียงฯ ก็อยู่ภายใต้การควบคุมและกำกับดูแลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วย ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้มอบอำนาจให้ผู้บังคับการกองปราบปรามเป็นโจทก์ฟ้องทางหุ้นส่วนจำกัด สยามคอมพิวเตอร์ แอด เป็นจำเลยชำระเงินกรณีผิดสัญญาพร้อมดอกเบี้ยจนกว่าจะชำระเสร็จ แต่ผู้รับมอบอำนาจได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความกับจำเลยให้ผ่อนชำระหนี้ได้เดือนละไม่น้อยกว่า ๔๐,๐๐๐ บาท โดยไม่คิดดอกเบี้ย ซึ่งไม่สอดคล้องกับหนังสือมอบอำนาจและโดยไม่ได้รับความเห็นชอบหรือยินยอมจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ขณะนี้จำเลยทั้งสองก็ยังไม่ได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาดังกล่าวแต่อย่างใด สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงขอหารือว่ากรณีเช่นนี้จะถือเป็นความเสียหายของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบตามข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า ปัญหาที่หารือมานี้มิใช่ปัญหาข้อกฎหมาย แต่เป็นปัญหาข้อเท็จจริงว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้รับความเสียหายจากการทำสัญญาประนีประนอมยอมความในชั้นศาลของผู้บังคับการกองปราบปรามผู้รับมอบอำนาจหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงในกรณีนี้ปรากฏว่าสำนักงานตำรวจชาติยังมิได้พิจารณาว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้รับความเสียหายหรือไม่ และความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือไม่ อันจะทำให้ต้องดำเนินการตามข้อ ๘^๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และส่งให้กระทรวงการคลังพิจารณาตามข้อ ๑๗^๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

^๑ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่งโดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร

กระทรวงการคลังอาจประกาศกำหนดว่าในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่จำนวนเท่าใด จะให้มีผู้แทนของหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ให้กำหนดเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการไว้ด้วย

^๒ข้อ ๑๗ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ดังกล่าวต่อไป สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงต้องพิจารณาว่าการกระทำของผู้บังคับการกองปราบปรามผู้รับมอบอำนาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือไม่ โดยการพิจารณาดังกล่าวคงจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องทั้งหลายประกอบกัน เช่น จำนวนหนี้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความมีจำนวนน้อยกว่าหนี้ตามสัญญาเดิมมากน้อยเพียงใด ซึ่งในการทำสัญญาประนีประนอมยอมความของสำนักงานตำรวจแห่งชาติก็ได้รับคืนค่าธรรมเนียมศาลเป็นพิเศษถึง ๔๓,๐๐๐ บาท ทั้งการทำสัญญาประนีประนอมยอมความทำให้คดีสิ้นสุดโดยเร็ว การพิจารณาว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้รับความเสียหายหรือไม่ จึงมิใช่พิจารณาแต่เพียงว่าในการทำสัญญาประนีประนอมยอมความได้ตกลงให้จำเลยผ่อนชำระหนี้โดยไม่คิดดอกเบี้ยซึ่งไม่ได้รับความเห็นชอบหรือความยินยอมจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติเท่านั้น เนื่องจากการทำสัญญาประนีประนอมยอมความย่อมต้องมีการผ่อนปรนให้แก่กันและกัน ด้วยเหตุดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงไม่อยู่ในฐานะที่จะให้ความเห็นตามข้อหาหรือที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือมานี้ได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๕๗

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ