

บันทึก

เรื่อง การตั้งจุดตรวจและจุดสกัดของเจ้าพนักงานตำรวจ เพื่อตรวจค้นจับกุม
ผู้กระทำความผิดกฎหมายบนทางหลวง (ตีความประกาศของคณะปฏิวัติ
ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ข้อ ๓๔ และข้อ ๓๕)

กรมตำรวจมีหนังสือ ที่ มท ๐๖๐๓.๓/๔๘๐๒ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๒๙ ถึง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องจากเจ้าพนักงานตำรวจมีอำนาจและหน้าที่รักษา
ความสงบเรียบร้อยของประชาชนทำการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมาย ในบางครั้งมีความ
จำเป็นต้องตั้งด่านตรวจ จุดตรวจและจุดสกัดเพื่อตรวจค้นจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายบนทาง
หลวง ในการนี้กรมตำรวจได้วางหลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่ตำรวจที่ทำหน้าที่ดังกล่าวมิให้ก่อ
ความเดือดร้อนแก่ประชาชนผู้ที่สัญจรไปมาบนทางหลวง แต่เนื่องจากการใช้สิ่งใด ๆ วางหรือปิด
กั้นบนทางหลวงตามกฎหมายอาจจะต้องขออนุญาตจากผู้อำนวยการทางหลวงก่อน มิฉะนั้นจะมี
ความผิดตามกฎหมาย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว กรมตำรวจได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่เจ้าพนักงานตำรวจ
ปฏิบัติหน้าที่ในการตั้งด่านตรวจ จุดตรวจและจุดสกัดเกี่ยวกับการตรวจค้นและจับกุมหรือ
ปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมายย่อมมีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ
อาญา มาตรา ๒ (๑๖) แต่กฎหมายทางหลวงตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ฯ ข้อ ๓๔
และข้อ ๓๕ ห้ามมิให้ผู้ใดวางหรือกีดขวางหรือกระทำการปิดกั้นบนทางหลวง ผู้ฝ่าฝืนจะต้องมี
ความผิดและรับโทษตามกฎหมายที่กำหนดไว้ กรณีจึงมีปัญหว่า การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่
ตำรวจบนทางหลวงดังกล่าวจะต้องขออนุญาตผู้อำนวยการทางหลวงด้วยหรือไม่ จึงเป็นปัญหาข้อ
กฎหมาย ดังนั้นเพื่อมิให้มีปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ และเพื่อจะได้ยึดถือ
เป็นแนวทางปฏิบัติต่อไปโดยถูกต้อง ประกอบกับปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญในการปฏิบัติ
หน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจผู้รักษากฎหมาย หากเกิดความผิดพลาดขึ้น นอกจากจะเป็นการฝ่า
ฝืนกฎหมายแล้วเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติอาจถูกฟ้องเป็นคดีอาญาหรือคดีแพ่ง จะเป็นผลให้เสียขวัญเสีย
กำลังใจแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ได้

กรมตำรวจจึงขอหารือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นกรณีเร่งด่วนเพื่อ
พิจารณาถึงความถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่วางไว้ดังนี้

๑. การที่เจ้าพนักงานตำรวจผู้มีหน้าที่ได้ออกไปปฏิบัติหน้าที่ในการตั้งด่านตรวจ
จุดตรวจและจุดสกัดบนทางหลวง จะต้องขออนุญาตจากผู้อำนวยการทางหลวงด้วยหรือไม่

๒. คำว่า “ผู้ใด” ที่ห้ามไว้ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ฯ ข้อ ๓๔
และข้อ ๓๕ เกี่ยวกับวางหรือกีดขวางสิ่งใด ๆ หรือทำการปิดกั้นหรือวางวัตถุแหลมหรือมีคมหรือนำ
สิ่งใด ๆ มาวางบนทางหลวง จะหมายความรวมถึงเจ้าพนักงานตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ตามข้อ ๑ ซึ่ง
จะต้องขออนุญาตจากผู้อำนวยการทางหลวงด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมตำรวจ) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) แล้วได้เห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจในการจับกุมตรวจค้นเพื่อปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมายตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบนทางหลวง นั้น กรมตำรวจได้กำหนดแนวทางปฏิบัติให้เจ้าพนักงานตำรวจปฏิบัติหน้าที่ใช้วิธีการจัดตั้งด่านตรวจ จุดตรวจ จุดสกัดขึ้นบนทางหลวง^๑ ทั้งนี้ โดยได้กำหนดลักษณะการจัดตั้งด่านตรวจ จุดตรวจ จุดสกัดนั้นขึ้นไว้โดยเฉพาะดังนี้

๑. ด่านตรวจ หมายถึง สถานที่ทำการที่เจ้าพนักงานตำรวจออกไปปฏิบัติหน้าที่ตรวจค้นจับกุมผู้กระทำความผิดในเขตทางหลวง โดยระบุสถานที่ไว้ชัดเจนเป็นการถาวร และต้องได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการทางหลวงตามกฎหมายทางหลวงแล้ว อาทิ ด่านซึ่งนำหน้าของตำรวจทางหลวง หรือด่านตรวจป้องกันและปราบปรามยาเสพติดของ ก.๗ ป. ที่ตำบลสลกบาตร อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกำแพงเพชร เป็นต้น

๒. จุดตรวจ หมายถึง สถานที่ที่เจ้าพนักงานตำรวจออกไปปฏิบัติหน้าที่ตรวจค้นจับกุมผู้กระทำความผิด เพื่อป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ตามภาระหน้าที่ตามปกติในเขตทางหลวง

๓. จุดสกัด หมายถึง สถานที่ที่เจ้าพนักงานตำรวจออกไปปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจค้นจับกุมผู้กระทำความผิดในเขตทางหลวง เฉพาะเมื่อมีเหตุการณ์ฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วนเกิดขึ้น

สำหรับด่านตรวจนั้นเนื่องจากจะต้องมีที่ทำการถาวร ฉะนั้น ในขณะที่กรมตำรวจจึงยังไม่มีนโยบายให้จัดตั้งขึ้น ปัญหาที่กรมตำรวจประสงค์จะหารือในเรื่องนี้จึงมีแต่เพียงว่า ในกรณีที่เจ้าพนักงานตำรวจจะปฏิบัติหน้าที่จับกุม ตรวจค้นผู้กระทำความผิดบนทางหลวงโดยการจัดตั้งจุดตรวจหรือจุดสกัดในบางครั้งบางคราวตามสถานการณ์ที่เห็นว่าเป็นเช่นนั้น จะอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติข้อ ๓๔^๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๕๖ ที่ห้ามวางหรือกองสิ่งใดใน

^๑ บันทึกกรมตำรวจ ที่ ๐๖๐๘.๕/๑๑๒๖ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๒๙ เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการตั้งด่านตรวจ จุดตรวจ จุดสกัด

^๒ ข้อ ๓๔ ห้ามมิให้ผู้ใดวางหรือกองสิ่งใดในเขตทางหลวงในลักษณะที่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางหลวงหรือความไม่สะดวกแก่ยานพาหนะหรือกีดขวางการจราจร เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง ในการอนุญาตผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง เมื่อมีความจำเป็นแก่ยานพาหนะหรือเมื่อปรากฏว่าผู้ได้รับอนุญาตได้กระทำความผิดเงื่อนไขที่กำหนดในการอนุญาต ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะเพิกถอนเสียก็ได้

ในกรณีที่การกระทำตามวรรคหนึ่งได้กระทำโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด ให้ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดดังกล่าวขนย้ายสิ่งที่ยาวหรือกองอยู่ภายในกำหนดเวลาอันสมควร ถ้าไม่ปฏิบัติตาม ให้ผู้อำนวยการทางหลวง

เขตทางหลวง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการทางหลวง และตามข้อ ๓๕^๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวที่ห้ามมิให้กระทำการปิดกั้นทางหลวง หรือวางวัตถุที่แหลมหรือมีคมหรือนำสิ่งใดมาขวางหรือวางบนทางหลวง หรือไม่

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๖) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

๑. ในปัญหาประการแรกที่หรือว่า การที่เจ้าพนักงานตำรวจได้ออกไปปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยการตั้งจุดตรวจและจุดสกัดบนทางหลวง จะต้องขออนุญาตจากผู้อำนวยการทางหลวงด้วยหรือไม่ นั้น เห็นว่า ในเบื้องต้นพึงเข้าใจเสียก่อนว่า กฎหมายแต่ละฉบับย่อมมีความมุ่งหมายที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้สำเร็จตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ ด้วยกันทุกฉบับ อีกทั้งในระบบบริหารราชการแผ่นดิน เจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละหน่วยงานต่างก็มีหน้าที่ดำเนินการต่าง ๆ แทนรัฐด้วยกันทั้งสิ้น ฉะนั้นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติตามกฎหมายต่าง ๆ ย่อมต้องถือว่ามีความสัมพันธ์สอดคล้องกัน โดยไม่อาจนำบทบัญญัติที่ห้ามบุคคลทั่วไปดำเนินการสิ่งใดในกฎหมายฉบับหนึ่งมาตีความให้เป็นผลลบล้างอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกฎหมายอีกฉบับหนึ่งได้ เพราะมิฉะนั้นแล้วจะเป็นเหตุทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามบทบัญญัติของกฎหมายไม่อาจกระทำได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฉบับอื่นต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง หรือสามารถตีความได้แน่ชัดว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์เช่นนั้น

โดยเหตุนี้ เมื่อปรากฏว่าประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕๖ บัญญัติไว้แต่เพียงว่าการใดบ้างที่จะกระทำได้หรือกระทำมิได้ หรือจะต้องขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบก่อน โดยไม่มีบทบัญญัติใดที่ระบุจำกัดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ปราบปรามผู้กระทำความผิดไว้โดยเฉพาะว่าจะต้องปฏิบัติเช่นนั้นด้วย กรณีย่อมต้องถือว่าบทบัญญัติที่ห้ามการดำเนินการสิ่งใดบนทางหลวงตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ประสงค์จะห้ามเฉพาะการกระทำของบุคคลทั่วไป โดยไม่ได้บังคับถึงการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะด้วย ฉะนั้น การที่เจ้าพนักงานตำรวจจะจัดตั้งจุดตรวจหรือจุดสกัดบนทางหลวง เพื่อดำเนินการจับกุมหรือตรวจค้นผู้กระทำความผิดกฎหมายอันเป็นการปฏิบัติการให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เจ้าพนักงานตำรวจจึงมีอำนาจกระทำโดยไม่ต้องห้ามตามข้อ ๓๔ และข้อ ๓๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่

หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงมีอำนาจขนย้ายโดยผู้นั้นจะเรียกร้องค่าเสียหายไม่ได้ และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้น

^๓ ข้อ ๓๕ ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการปิดกั้นทางหลวง หรือวางวัตถุที่แหลมหรือมีคมหรือนำสิ่งใดมาขวางหรือวางบนทางหลวง หรือกระทำด้วยประการใด ๆ บนทางหลวงในลักษณะที่อาจเกิดอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือบุคคล

๒๕๕๑ และเมื่อการดำเนินการดังกล่าวไม่ต้องห้ามตามบทบัญญัติเช่นนั้นแล้ว ก็ไม่จำเป็นที่จะต้องขออนุญาตจากผู้อำนวยการทางหลวงเสียก่อนที่จะดำเนินการแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม พึงเข้าใจด้วยว่าความในข้อ ๓๔ และข้อ ๓๕ แห่งประกาศของปฏิบัติฉบับนี้ได้บัญญัติขึ้นเพื่อประสงค์จะมีให้มีการกระทำที่เกิดอันตรายต่อทางหลวงประการหนึ่ง และเพื่อมิให้เกิดความไม่สะดวกและไม่ปลอดภัยแก่การจราจรอีกประการหนึ่ง ฉะนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจโดยการจัดตั้งจุดตรวจหรือจุดสกัดบนทางหลวงนั้น แม้ว่าเจ้าพนักงานตำรวจจะมีอำนาจกระทำได้โดยไม่ต้องขออนุญาตผู้อำนวยการทางหลวงก็ตาม แต่การดำเนินการดังกล่าวนั้นจะต้องคำนึงถึงความจำเป็นและความสมควรภายใต้ขอบเขตที่เหมาะสมตามอำนาจหน้าที่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒ (๑๐)^๔ และมาตรา ๑๗^๕ โดยมีให้เจตนารมณ์ของบทบัญญัติในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๕๑ นี้ต้องเสียไปด้วย

๒. ในปัญหาประการที่สองที่หรือว่า คำว่า “ผู้ใด” ที่บัญญัติไว้ในข้อ ๓๔ และข้อ ๓๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๕๑ นั้น จะหมายความรวมถึงเจ้าพนักงานตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กล่าวไว้ในปัญหาประการแรก ซึ่งจะต้องขออนุญาตจากผู้อำนวยการทางหลวงด้วยหรือไม่ นั้น เห็นว่า โดยปกติแล้วการที่กฎหมายบัญญัติห้าม “ผู้ใด” ไว้นั้น ย่อมหมายความว่าถึงบุคคลทั่ว ๆ ไปที่ได้กระทำละเมิดต่อข้อห้ามตามบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ๆ รวมทั้งเจ้าพนักงานตำรวจ แต่ถ้ามการกระทำเช่นนั้นเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องปฏิบัติโดยเฉพาะแล้ว การกระทำเช่นนั้นย่อมจะไม่อยู่ในบังคับของบทบัญญัติที่ห้ามการกระทำนั้น ดังเหตุผลที่กล่าวแล้วในความเห็นประการแรกข้างต้น

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๒๙

^๔ มาตรา ๒ ในประมวลกฎหมายนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๐) “การสืบสวน” หมายความว่า การแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐาน ซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้ปฏิบัติไปตามอำนาจและหน้าที่ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๑๗ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจทำการสืบสวนคดีอาญาได้

ฯลฯ

ฯลฯ