

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การชี้แจงต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินายกรัฐมนตรี
และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้มีหนังสือ ที่ ดช ๐๐๐๑ (ส)/๑๐๕ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕ เวลาประมาณ ๑๙.๓๐-๒๑.๐๐ นาฬิกา เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ดำเนินการจับกุมนายรัชฎะ วัฒนศักดิ์ กับพวก รวม ๓๔ คน ผู้กระทำความผิดกฎหมายอันเนื่องมาจากการชุมนุมประท้วงโครงการ ท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย พร้อมด้วยของกลางส่งพนักงานสอบสวนดำเนินคดีในข้อหาฆ่าผู้อื่นตั้งแต่ ๑๐ คนขึ้นไป ใช้กำลังประทุษร้าย ชูเชื้อว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมืองโดยมีอาวุธ โดยผู้กระทำความผิดเป็นหัวหน้า หรือเป็นผู้มีหน้าที่สั่งการ ในการกระทำความผิดนั้น ไม่เลิกฆ่าตามคำสั่งของเจ้าพนักงานซึ่งสั่งการตามอำนาจที่มีกฎหมายให้ไว้ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้นโดยไม่มีเหตุหรือมีข้อแก้ตัวอันสมควร ร่วมกันต่อสู้ขัดขวางเจ้าพนักงานซึ่ง ปฏิบัติการตามหน้าที่โดยใช้กำลังประทุษร้ายโดยมีและใช้อาวุธ และร่วมกันกระทำความผิดด้วยกัน ตั้งแต่สามคนขึ้นไป ร่วมกันทำร้ายเจ้าพนักงานซึ่งกระทำการตามหน้าที่ จนเป็นเหตุให้เกิดอันตราย แก่กาย ร่วมกันทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่า ทำให้ไร้ประโยชน์ ซึ่งทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อ สาธารณประโยชน์ พาอาวุธไปในเมือง หมู่บ้าน ทางสาธารณะโดยไม่มีเหตุอันควร เหตุเกิดที่อำเภอ หาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ต่อมาพนักงานอัยการได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาทุกคนต่อศาล จังหวัดสงขลาไว้ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๙/๒๕๕๖

เหตุการณ์ดังกล่าวคณะกรรมการเพื่อศึกษาและตรวจสอบกรณีเหตุการณ์ รุนแรงอันเนื่องมาจากการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติคณะกรรมการการตำรวจ สภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของ ประชาชน วุฒิสภาได้มีหนังสือให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและข้าราชการตำรวจ ซึ่งดำรง ตำแหน่งในระดับต่าง ๆ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่เกี่ยวข้องไปชี้แจงข้อเท็จจริง ซึ่งสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติได้ให้ความร่วมมือตลอดมา แต่ต่อมากรณีดังกล่าวได้เข้าสู่กระบวนการพิจารณา ของศาลแล้วปรากฏว่า คณะอนุกรรมการและคณะกรรมการดังกล่าวก็ยังคงเรียกให้เจ้าหน้าที่ ผู้เกี่ยวข้องไปชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงในเรื่องเดียวกันนี้อีก

สำนักงานตำรวจแห่งชาติเห็นว่า การจะไปชี้แจงต่อคณะกรรมการและ คณะกรรมการการดังกล่าวหลังจากที่มีการฟ้องร้องคดีอยู่ในศาลแล้ว เนื่องจากรายละเอียด ข้อเท็จจริงของเหตุการณ์เกี่ยวกับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจทุกขั้นตอน รวมทั้งพยานหลักฐาน

ต่าง ๆ ที่คณะกรรมการและคณะกรรมการต้องการทราบเป็นข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเดียวกันกับกรณีที่มีการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการศึกษาของศาลและอาจทำให้เกิดเสียหายต่อรูปคดีได้ นอกจากนี้ยังมีปัญหาในข้อกฎหมายที่ทำให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่อาจไปชี้แจงข้อเท็จจริงได้ ด้วยเหตุผลดังนี้

๑. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๓ บัญญัติให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ และตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ บัญญัติให้ในกรณีที่มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และมีใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการแก้ไขตามพระราชบัญญัตินี้ จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เมื่อคดีหรือกรณีได้เข้าสู่การพิจารณาของศาลแล้ว ไม่ว่าผู้ใดหรือหน่วยงานใดรวมทั้งคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ก็ไม่อาจก้าวล่วงไปพิจารณาตรวจสอบกรณีที่อยู่ในอำนาจของศาลได้อีก

๒. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๙ วรรคสอง บัญญัติให้คณะกรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตั้ง มีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และในมาตรา ๑๘๙ วรรคสาม บัญญัติให้ในกรณีที่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบ และมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการตามวรรคสอง เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดินให้ถือเป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติตามมาตรา ๑๘๙ วรรคสอง ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติเห็นว่า กรณีที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้นเป็นเรื่องเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าปฏิบัติการตามหน้าที่เพื่อระงับเหตุการณ์ความไม่สงบเรียบร้อย อันเนื่องมาจากการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมาย ซึ่งถือได้ว่าเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ซึ่งได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๑๘๙ วรรคสาม ประกอบกับโดยหลักทั่วไปแล้วสำนักงานตำรวจแห่งชาติถือว่าสำนวนการสอบสวนคดีอาญาที่คดียังไม่ถึงที่สุดยังเป็นความลับของทางราชการอันไม่ควรที่จะเปิดเผย อีกทั้งตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๕ (๒) บัญญัติให้อำนาจหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ สำหรับข้อมูลข่าวสารที่จะทำให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกันและปราบปราม ฯลฯ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้อง

๓. คดีนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลและยังไม่มี การสืบพยาน ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีพยานหลักฐานที่สำคัญที่จะแสดงต่อศาล หากเผยแพร่ไปอาจจะทำให้มีผลเสียหายต่อรูปคดี และประเด็นที่มีการชี้แจงอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง เนื่องจากขณะนี้ยังไม่มี การพิสูจน์ทางศาลว่าข้อเท็จจริงรับฟังได้เป็นที่ยุติอย่างไร หากมีการเปิดเผย

อาจทำให้ประชาชนหรือหน่วยงานใดได้รับความเสียหาย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ไปชี้แจงอาจจะได้รับผลกระทบโดยตรงไม่ว่าจะเป็นทางแพ่ง หรือทางอาญา หรือทางสังคม

จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ความเห็นของสำนักงานตำรวจแห่งชาติดังกล่าวข้างต้นถูกต้องหรือไม่ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะต้องปฏิบัติต่อกรณีดังกล่าวอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวรวมทั้งได้ฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๘๙^๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา โดยคณะกรรมการดังกล่าวย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาอยู่นั้นได้ แต่ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ประธานคณะกรรมการต้องแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบและเป็นผู้มีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็น คณะกรรมการไม่มีอำนาจที่จะสั่งให้ข้าราชการ ฯลฯ ไปชี้แจงได้โดยตรง สำหรับกรณีปัญหาที่หารือมานั้นเมื่อได้ความว่า คณะกรรมการได้มีหนังสือแจ้งให้รองนายกรัฐมนตรี^๒ ซึ่งกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อให้ส่งข้าราชการตำรวจที่เกี่ยวข้องไปชี้แจงแสดงความคิดเห็นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๙ แล้ว การที่ข้าราชการ

^๑มาตรา ๑๘๙ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภاتั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคสองเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบและมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการตามวรรคสอง เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ให้ถือว่าเป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติตามวรรคสอง

เอกสารที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๘ นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ตามมาตรานี้ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒หนังสือวุฒิสภา ด่วนที่สุด ที่ ๑๖๓๖/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๖ ซึ่งประธานคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา มีถึงรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ) ในฐานะกำกับการบริหาร สั่งและปฏิบัติราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แทนนายกรัฐมนตรี

ตำรวจที่เกี่ยวข้องผู้ใดจะต้องไปชี้แจงจึงขึ้นอยู่กับคำสั่งของรองนายกรัฐมนตรีที่จะสั่งการ และในกรณีที่รองนายกรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดินก็อาจแจ้งให้คณะกรรมการการทราบเพื่อที่จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องไปชี้แจงตามความต้องการของคณะกรรมการ ในกรณีที่รองนายกรัฐมนตรีสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องไปชี้แจง เจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องย่อมมีหน้าที่ต้องไปชี้แจงตามคำสั่งนั้น ส่วนจะชี้แจงมากน้อยเพียงใดเจ้าหน้าที่ย่อมต้องระมัดระวังมิให้เกิดความเสียหายแก่การปฏิบัติหน้าที่ของตนหรือของส่วนราชการของตนตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

สำหรับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น แม้ว่าจะมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ แต่พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒^๓ ได้บัญญัติจำกัดอำนาจของคณะกรรมการไว้ว่า เรื่องที่จะดำเนินการสอบสวนต้องมีใช้เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ซึ่งตามข้อเท็จจริงของกรณีที่ทำรื้อมานี้เมื่อปรากฏว่าได้มีการดำเนินคดีอยู่ในศาลแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการตรวจสอบได้อีกต่อไป

ลงชื่อ พรทิพย์ จาละ
(นางสาวพรทิพย์ จาละ)
รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๔๖

^๓มาตรา ๒๒ ในกรณีที่มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและมีใช้เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไขตามพระราชบัญญัตินี้