

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายกรณีการสืบสวนก่อนรับคำร้องทุกข์

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ตช ๐๐๐๑ (สส.๑)/๑๙๐ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมาย กรณีการสืบสวนก่อนรับคำร้องทุกข์ สรุปความได้ว่า สืบเนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ได้มีคำวินิจฉัยว่า “เมื่อผู้ร้องทุกข์ได้ยื่นคำร้องทุกข์โดยชอบแล้ว พนักงานสอบสวนต้องรับคำร้องทุกข์แล้วดำเนินการสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงในคดี แล้วเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการว่าควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง เว้นแต่จะเป็นกรณีตามมาตรา ๑๒๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือเป็นเรื่องที่เห็นได้โดยชัดแจ้งว่าเป็นเรื่องทางแพ่ง ซึ่งมีใช้คำร้องทุกข์ตามกฎหมาย จะลงประจำวันชี้แจงหลักกฎหมายไว้เป็นหลักฐานแล้วแจ้งให้ผู้ร้องทุกข์ทราบก็ได้ ดังนั้น ระเบียบกรมตำรวจ (เดิม) ที่ได้กำหนดให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจใช้ดุลพินิจที่จะพิจารณาวินิจฉัยในเบื้องต้นว่าคำร้องทุกข์ใดไม่เป็นความผิดอาญา หรือไม่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หรือเป็นเรื่องทางแพ่ง แล้วลงประจำวันไว้เป็นหลักฐาน โดยไม่ต้องดำเนินการสอบสวนต่อไปตามที่กฎหมายบัญญัติเท่ากับเป็นการกำหนดให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจพิจารณาชี้ขาดคดีแทนพนักงานอัยการหรือศาล ซึ่งน่าจะไม่ต้องและอาจทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชนได้” ในการนี้สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ดำเนินการแก้ไขระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีในเรื่องดังกล่าวให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามที่นายกรัฐมนตรีได้สั่งการแล้ว

ต่อมาได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งความในข้อ ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบดังกล่าวได้บัญญัติว่า “เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ หรือผู้ช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดในทางอาญาอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ให้พนักงานสอบสวนทำการสืบสวนเสียก่อน ถ้าการสืบสวนตามคำกล่าวหา นั้นแน่ชัดว่าไม่เป็นความผิดอาญา หรือไม่มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น หรือเป็นเรื่องทางแพ่ง ให้พนักงานสอบสวนผู้รับแจ้งความลงรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีไว้เป็นหลักฐาน ถ้าการสืบสวนปรากฏข้อเท็จจริงฟังได้ว่าเป็นความผิดอาญาหรือมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น ให้พนักงานสอบสวนรับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษนั้นไว้ดำเนินการสอบสวนตามระเบียบต่อไป”

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า แนวทางการปฏิบัติของ

พนักงานสอบสวนเมื่อมีผู้มาร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนทั้งสองแนวทางไม่สอดคล้องกัน และอาจก่อให้เกิดปัญหาการปฏิบัติไม่เสมอภาคกันตามกฎหมายตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงขอหารือว่า แนวทางปฏิบัติใดของพนักงานสอบสวนเป็นแนวทางที่ถูกต้องตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของกฎหมาย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) ได้พิจารณาประเด็นข้อหารือดังกล่าว โดยมีผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะ ๑๓ บทที่ ๓ คำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นแนวทางการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้วางไว้ เกี่ยวกับการดำเนินการกรณีมีผู้มาร้องทุกข์หรือกล่าวโทษตามกฎหมาย โดยข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า เมื่อมีผู้มาแจ้งความกับพนักงานสอบสวน ถ้าการแจ้งความนั้นเป็นคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษตามกฎหมายในมาตรา ๒ (๗) หรือ (๘)^๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พนักงานสอบสวนจะต้องรับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษตามระเบียบเพื่อดำเนินการสอบสวนดำเนินคดีต่อไป หากการแจ้งความนั้นไม่ใช่คำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษ หรือเป็นเรื่องทางแพ่ง ให้พนักงานสอบสวนลงรายงานประจำวันชี้แจงหลักกฎหมายไว้เป็นหลักฐานแล้วแจ้งให้ผู้แจ้งความทราบ แนวปฏิบัติตามข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีดังกล่าวเป็นแนวทางที่ต้องสอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเป็นแนวทางที่

^๑ ข้อ ๑๑ เมื่อมีผู้มาแจ้งความกับพนักงานสอบสวน ถ้าการแจ้งความนั้นเป็นคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษตามกฎหมาย ให้พนักงานสอบสวนรับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษตามระเบียบ เพื่อทำการสอบสวนดำเนินคดีต่อไป หากการแจ้งความนั้นมิใช่เป็นคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษหรือเป็นเรื่องทางแพ่ง ให้พนักงานสอบสวนลงรายงานประจำวันชี้แจงหลักกฎหมายไว้เป็นหลักฐาน แล้วแจ้งให้ผู้แจ้งความทราบ เว้นแต่กรณีที่มีการแจ้งความนั้น ไม่เป็นคำร้องทุกข์ แต่เป็นความผิดอาญาแผ่นดิน พนักงานสอบสวนควรจะต้องสอบสวนว่ามีมูลความผิดเป็นอาญาแผ่นดินหรือไม่ ถ้าปรากฏเป็นความผิดอาญาแผ่นดินแล้ว เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่จะต้องดำเนินการต่อไป

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๒ ในประมวลกฎหมายนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) “คำร้องทุกข์” หมายความว่า การที่ผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่า ผู้กระทำความผิดขึ้น จะรู้ตัวผู้กระทำความผิดหรือไม่ก็ตาม ซึ่งกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหาย และการกล่าวหาเช่นนั้นได้กล่าวโดยมีเจตนาจะให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษ

(๘) “คำกล่าวโทษ” หมายความว่า การที่บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ว่ามีบุคคลรู้ตัวหรือไม่ก็ได้กระทำความผิดอย่างหนึ่งขึ้น

ฯลฯ

ฯลฯ

กำหนดขึ้นตามคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ ๓๓/๒๕๔๐ และคำสั่งของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล^๓ ที่ได้สั่งการในเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวตามมาตรา ๔๙^๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

ส่วนข้อ ๑๓ วรรคหนึ่ง^๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๔ มีข้อกำหนดเกี่ยวกับกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ หรือผู้ช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดในทางอาญาอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยกำหนดให้พนักงานสอบสวนทำการสืบสวนเสียก่อน ถ้าการสืบสวนตามคำกล่าวหา นั้นแน่ชัดว่าไม่เป็นความผิดอาญา หรือไม่มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น หรือเป็นเรื่องทางแพ่ง ให้พนักงานสอบสวนผู้รับแจ้งความลงรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีไว้เป็นหลักฐาน ถ้าการสืบสวนปรากฏข้อเท็จจริงฟังได้ว่าเป็นความผิดอาญา หรือมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น ให้พนักงานสอบสวนรับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษนั้นไว้ดำเนินการสอบสวนตามระเบียบต่อไป ซึ่งแนวปฏิบัติตามข้อ ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบดังกล่าวเป็นการกำหนดหลักการเกี่ยวกับการรับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษที่ขัดหรือแย้งกับข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง^๖ แห่งประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะ ๑๓ บทที่ ๓ คำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักงาน

^๓ คำสั่งของนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นที่สุดแล้ว ไม่สามารถหยิบยกให้พิจารณาใหม่เป็นอย่างอื่นหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขในประเด็นดังกล่าวได้อีก ทั้งนี้ ตามแนวการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ในเรื่องร้องทุกข์ของบริษัท หงษ์สวัสดิ์ หาดใหญ่ จำกัด ขอเปิดดำเนินกิจการโรงแรมวิลล่า ๒ (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ ๑๐๖/๒๕๒๘) และบันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่อง การดำเนินการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี (กรณีบริษัท หงษ์สวัสดิ์ หาดใหญ่ จำกัด ขอเปิดดำเนินกิจการโรงแรมวิลล่า ๒)

^๔ มาตรา ๔๙ เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เรื่องใดแล้ว ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีโดยเร็วที่สุด แต่ต้องไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้มีคำวินิจฉัยเช่นนั้น

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว ให้นายกรัฐมนตรีสั่งการโดยเร็ว ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยกับคำวินิจฉัยที่ส่งมาไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการได้ตามที่เห็นสมควร พร้อมทั้งแสดงผลแห่งการสั่งการนั้นไว้ด้วย

^๕ ข้อ ๑๓ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ หรือผู้ช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดในทางอาญาอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ให้พนักงานสอบสวนทำการสืบสวนเสียก่อน ถ้าการสืบสวนตามคำกล่าวหา นั้นแน่ชัดว่าไม่เป็นความผิดอาญา หรือไม่มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น หรือเป็นเรื่องทางแพ่ง ให้พนักงานสอบสวนผู้รับแจ้งความ ลงรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีไว้เป็นหลักฐาน ถ้าการสืบสวนปรากฏข้อเท็จจริงฟังได้ว่าเป็นความผิดอาญา หรือมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น ให้พนักงานสอบสวนรับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษนั้นไว้ดำเนินการสอบสวนตามระเบียบต่อไป

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

ตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นการกำหนดหลักการเกี่ยวกับการรับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษที่ไม่ถูกต้องสอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา นอกจากนั้น โดยที่หลักการตามข้อ ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบดังกล่าวก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติในการดำเนินคดีอาญาระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ หรือผู้ช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กับบุคคลอื่นที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา จึงขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๓๐^๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) เห็นว่า เมื่อมีผู้มา ร้องทุกข์ หรือกล่าวโทษพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ หรือผู้ช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ว่ากระทำความผิดในทางอาญาอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พนักงานสอบสวนต้องปฏิบัติตามข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง^๔ แห่งประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะ ๑๓ บทที่ ๓ คำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นแนวทางที่ถูกต้อง

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๔๔

^๓ มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น