

# ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติ การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

นทีธร มีชัย\*

ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล\*\*

## บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มีจุดมุ่งหมายในการศึกษาถึงกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษ และลักษณะคดีพิเศษในปัจจุบัน โดยได้ศึกษาเทียบเคียงกับแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักนิติรัฐ หลักความไม่มีส่วนได้เสีย หลักการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม และหลักการใช้และการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจฝ่ายปกครอง ตลอดจนกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กรสอบสวนคดีพิเศษและลักษณะคดีพิเศษของต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การใช้และการตรวจสอบดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษ

จากการศึกษาพบว่า โครงสร้างองค์กรการสอบสวนคดีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษของประเทศไทย ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการคดีพิเศษนั้นไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักนิติรัฐ หลักความไม่มีส่วนได้เสีย หลักการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม และหลักการใช้และการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจฝ่ายปกครองอยู่หลายประการ ได้แก่ ปัญหาโครงสร้างของคณะกรรมการคดีพิเศษที่เกี่ยวกับองค์ประกอบ และกระบวนการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และปัญหาเกี่ยวกับการใช้และการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษ

ภายหลังจากที่ได้ศึกษาถึงองค์กรสอบสวนคดีพิเศษและลักษณะคดีพิเศษของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐลิทัวเนีย และสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ พบว่า โครงสร้างองค์กรสอบสวนคดีพิเศษของต่างประเทศดังกล่าว จะกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรในรูปของหน่วยงานขึ้นเพื่อปฏิบัติภารกิจตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานเป็นผู้ทำหน้าที่ในกระบวนการสอบสวนคดีพิเศษให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยไม่ปรากฏว่ามีการจัดตั้งองค์กรในรูปของคณะกรรมการหรือคณะบุคคลอื่นใดเข้ามาใช้อำนาจในการกำหนดให้ความผิดใดเป็นคดีพิเศษแต่อย่างใด ซึ่งก็เพียงพอและมีความเหมาะสมที่จะทำให้กระบวนการสอบสวนคดีพิเศษสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังพบว่า กฎเกณฑ์ทางกฎหมายขององค์กรสอบสวนคดีพิเศษของ

\* นักศึกษาลัทธิสุตริศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

\*\* อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ต่างประเทศ จะกำหนดลักษณะประเภทของคดีพิเศษที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานไว้ในกฎหมายเท่านั้น ซึ่งเป็นการใช้หลักทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจผูกพัน มาใช้แทนอำนาจดุลพินิจ ดังนั้น จึงควรนำโครงสร้างองค์กรสอบสวนคดีพิเศษของต่างประเทศ และหลักทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจผูกพันมาปรับใช้ โดยให้ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 โดยยกเลิกคณะกรรมการคดีพิเศษและแก้ไขให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษไปเป็นของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ แก้ไขให้การกำหนดลักษณะคดีพิเศษมีบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น และแก้ไขอำนาจการสืบสวนของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษให้สอดคล้องกับการแก้ไขลักษณะคดีพิเศษดังกล่าว นอกจากนี้ เนื่องจากตำแหน่งอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นตำแหน่งที่ให้คุณให้โทษต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ เห็นควรแก้ไขให้การแต่งตั้งอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษมีได้มาจากฝ่ายการเมืองเพียงฝ่ายเดียวด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับหลักทฤษฎีดังกล่าวมาข้างต้นต่อไป

## 1. บทนำ

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการตราพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ขึ้นใช้บังคับ เพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่มีลักษณะพิเศษซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง และความปลอดภัยของประชาชน พระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้บางประการ เพื่อประโยชน์แก่รัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อย ระบบเศรษฐกิจ การคลัง และความมั่นคงของประเทศ กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดโครงสร้างองค์กรการใช้อำนาจรัฐในรูปคณะกรรมการที่สำคัญองค์หนึ่ง คือ คณะกรรมการคดีพิเศษ มีอำนาจหน้าที่ในลักษณะของการบริหารการปฏิบัติตามกฎหมายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น คณะกรรมการคดีพิเศษจึงถือเป็นฝ่ายปกครองของรัฐ ซึ่งทำหน้าที่ในการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองอันเป็นภารกิจที่สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐ

อย่างไรก็ตาม แม้คณะกรรมการคดีพิเศษจะเป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการควบคุมกำกับดูแลการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ แต่หากโครงสร้างที่มาของคณะกรรมการคดีพิเศษมิได้มีความอิสระและเป็นกลาง รวมถึงการใช้อำนาจของคณะกรรมการคดีพิเศษมิได้เป็นไปตามหลักการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย ผลก็จะกลายเป็นปัจจัยที่เอื้อให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการคดีพิเศษเป็นไปอย่างกว้างขวาง ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างยิ่ง ซึ่งข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษ โดยเฉพาะการพิจารณากำหนดให้คดีใดเป็นคดีพิเศษนั้น จะเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้อำนาจสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดีโดยเฉพาะบุคคลที่เป็นผู้ถูกกล่าวหา เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์ถึงการทำหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษว่า ขาดความเป็นกลาง มิได้เป็นไป

โดยอิสระและอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายรัฐบาล การทำหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงสาเหตุแห่งปัญหา อีกทั้งได้ทำการศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมาย รวมถึงกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการเสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการคดีพิเศษ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายอย่างเหมาะสมต่อไป

## 2. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวិเคราะห์ปัญหาโครงสร้างคณะกรรมการคดีพิเศษ รวมถึงการใช้และการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษนั้น จำเป็นต้องศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมาย ดังนี้

หลักนิติรัฐ เป็นระบบที่มีความมุ่งหมายให้หลักประกันแก่เอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองต่อการกระทำของรัฐ (ประยูร กาญจนดุล, 2538 : 45) ในรัฐที่มีการปกครองตามหลักนิติรัฐ การใช้อำนาจรัฐย่อมถูกผูกพันโดยกฎหมาย หน้าที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของนิติรัฐก็คือ การจำกัดการใช้อำนาจตามอำเภอใจและการใช้อำนาจอย่างบิดเบือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การวินิจฉัยสั่งการตามอำเภอใจจะต้องทดแทนด้วยกฎเกณฑ์ที่แน่นอนตามตัวบทกฎหมาย จะต้องตรากฎหมายให้ครอบคลุมทุกอย่างเพื่อมิให้มีการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจได้เลย ดังนั้น ในนิติรัฐ ความคิดเกี่ยวกับหลักกฎหมายการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมาย การประกันสิทธิทางศาลให้กับประชาชน และการที่ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการต่าง ๆ ต่อประชาชนอย่างเสมอหน้า คือมาตรการในการจำกัดการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ ความเป็นระเบียบทางกฎหมายในนิติรัฐจะบังเกิดขึ้นเมื่อปราศจากอันตรายอันเกิดจากการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ (กมลชัย รัตนสกาวงศ์, 2535 : 107)

หลักความไม่มีส่วนได้เสีย ซึ่งมีรากฐานมาจากความต้องการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความเป็นกลางในการที่จะพิจารณาวินิจฉัยเรื่องราวต่าง ๆ อย่างยุติธรรมและปราศจากความลำเอียง หากผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการนั้น มีผลประโยชน์และมีส่วนได้เสียเข้ามาเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะทั้งทางตรงหรือทางอ้อม ย่อมทำให้การพิจารณาวินิจฉัยสั่งการของผู้มีอำนาจนั้น อาจเกิดการเบี่ยงเบนไม่เป็นธรรม หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ (ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย, 2531 : 12)

หลักการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest) เป็นสถานการณ์ที่บุคคลในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์แก่ตนเอง กลุ่มหรือพวกพ้องมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งการกระทำนั้นอาจเกิดขึ้นอย่างรู้ตัวหรือไม่รู้ตัว ทั้งเจตนาและไม่เจตนา และมีรูปแบบที่หลากหลายจนกลายเป็นสิ่งที่

ปฏิบัติกันทั่วไปโดยไม่เห็นว่าเป็นความผิด ส่งผลให้บุคคลนั้นขาดการตัดสินใจที่เที่ยงธรรม เนื่องจากยึดผลประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นหลัก (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2549 : 108-110)

ทฤษฎีหลักการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง เป็นอำนาจที่กฎหมายมอบให้แก่ฝ่ายปกครองสามารถเลือกกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด เพื่อดำเนินการให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย ดุลพินิจจะเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยขอบเขตของบทบัญญัติแห่งกฎหมายและเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้มีอำนาจสามารถเลือกใช้ดุลพินิจได้ตามสมควรและสมเหตุสมผลภายในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2540 : 96)

หลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจฝ่ายปกครอง ประธานศาลสูงสุดเบอร์เกอร์ ได้กล่าวไว้ว่า ดุลพินิจย่อมต้องชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ดุลพินิจของฝ่ายปกครองย่อมถูกตรวจสอบได้ เว้นแต่มีบทบัญญัติขัดแย้งไม่ให้ตรวจสอบ (จिरินิติ ทะวานนท์, 2548 : 349) การดำเนินการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง แม้กฎหมายจะกำหนดให้ใช้อำนาจหน้าที่ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ แต่ปัญหาการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงมีอยู่มากมาย การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้โดยง่าย ก่อให้เกิดการใช้อำนาจแสวงหาผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง และปัญหาอื่น ๆ อีกหลายประการ ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การกระทำต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่ จะต้องชอบด้วยกฎหมาย หากไม่ชอบด้วยกฎหมาย จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจมหาชนทั้งหลาย (ภูริชญา วัฒนรุ่ง, 2548 : 460)

### 3. โครงสร้างและกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการคดีพิเศษและลักษณะคดีพิเศษของต่างประเทศและประเทศไทย

#### 3.1 โครงสร้างองค์กรสอบสวนคดีพิเศษของต่างประเทศ

ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้จัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจสอบสวนคดีที่มีลักษณะพิเศษในรูปของหน่วยงาน คือ หน่วยงานสอบสวน FBI (Federal Bureau of Investigation) มีหัวหน้าหน่วยงานสอบสวน FBI คือ ตำแหน่งผู้อำนวยการ ซึ่งรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาคำหนดให้ประธานาธิบดีแต่งตั้งผู้อำนวยการ FBI โดยคำแนะนำและความเห็นชอบของวุฒิสภา มีวาระอยู่ในตำแหน่งได้สูงสุดเพียง 10 ปี และอำนาจในการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับความผิดต่าง ๆ ของหน่วยงานสอบสวน FBI จะกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายสหรัฐและตามกฎหมายต่าง ๆ ที่ได้ให้อำนาจไว้ (ฟิลิปปินส์ สภาฎจนชัย, 2550: 63-64)

ประเทศญี่ปุ่น ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษ (Special Investigations Department หรือ SID) ขึ้นในสำนักงานอัยการ เพื่อดำเนินการสอบสวนคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ โดยมีอัยการและผู้ช่วยอัยการซึ่งได้รับการฝึกอบรมให้มีความรู้

ความเชี่ยวชาญเป็นผู้ทำการสอบสวน ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีที่เกี่ยวข้องภาคี คดีรับสินบน คดีฉ้อโกงบริษัท คดีปั่นหุ้น คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น (Tomoko Akane, 1996 : 148-149) ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่น ได้ให้อำนาจอัยการในการเข้าไปเกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดีได้ (วุฒิจำนอง อารีราชฎร์, 2548 : 30-31)

สาธารณรัฐลิทัวเนีย ได้มีรัฐบัญญัติการสอบสวนพิเศษ กำหนดโครงสร้างองค์กรที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนคดีพิเศษ คือ หน่วยงานสอบสวนพิเศษ (Special Investigation Service of the Republic of Lithuania) โดยมีผู้อำนวยการของหน่วยงานสอบสวนพิเศษเป็นหัวหน้าหน่วยงาน ซึ่งรัฐบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้หน่วยงานสอบสวนพิเศษมีภารกิจในการคุ้มครองและปกป้องบุคคล สังคม และรัฐ จากการทุจริต และดำเนินการป้องกันและตรวจสอบการทุจริต (อารี อารยวัฒนกุล, 2547 : 55-57)

สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ มีรัฐบัญญัติการสอบสวนพิเศษและศาลพิเศษ ค.ศ. 1996 กำหนดให้มีหน่วยสอบสวนพิเศษ (Special Investigation Unit หรือ SIU) ขึ้น โดยมีหัวหน้าหน่วยสอบสวนพิเศษคนหนึ่ง ซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี หน่วยสอบสวนพิเศษจะมีหน้าที่สืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องและหน้าที่อื่น ๆ ตามที่รัฐบัญญัติการสอบสวนพิเศษฯ กำหนดไว้ และรัฐบัญญัติการสอบสวนพิเศษฯ ยังได้กำหนดลักษณะฐานความผิดที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยสอบสวนพิเศษไว้ด้วย (อารี อารยวัฒนกุล, 2547 : 60-69)

### 3.2 ที่มากรมสอบสวนคดีพิเศษ โครงสร้างคณะกรรมการคดีพิเศษ และลักษณะคดีพิเศษของประเทศไทย

จากสถานการณ์ของโลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว รูปแบบของอาชญากรรมมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นจนกลายเป็นอาชญากรรมพิเศษซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาล รัฐบาลจึงได้มีการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษ (Department of Special Investigation หรือ DSI) ขึ้นเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรม มีภารกิจเกี่ยวกับการป้องกันปราบปรามและควบคุมคดีพิเศษที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง และความปลอดภัย โดยดำเนินการเฝ้าระวัง สืบสวน สอบสวนหาข้อเท็จจริงและดำเนินคดีพิเศษ และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ขึ้นใช้บังคับ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้มีองค์กรที่สำคัญเรียกว่า คณะกรรมการคดีพิเศษ เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ด้านนโยบายและการตัดสินใจ โดยมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ นอกจากนี้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษดังกล่าว ยังได้กำหนดแบ่งแยกลักษณะของคดีพิเศษออกเป็น 2 ประเภท คือ คดีความผิดตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ และคดีความผิดตามที่คณะกรรมการคดีพิเศษมีมติให้เป็นคดีพิเศษ

#### 4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษ

จากการศึกษาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 พบว่า ยังมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ หลักความไม่มีส่วนได้เสีย หลักการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม และหลักการใช้และการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจฝ่ายปกครอง ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นปัญหาในทางกฎหมาย ดังนี้

##### (1) ปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการคดีพิเศษ

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษกำหนดให้คณะกรรมการคดีพิเศษมีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ส่วน กล่าวคือ ส่วนที่หนึ่ง มีกรรมการโดยตำแหน่ง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นต้น และส่วนที่สอง มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวน 9 คน ซึ่งเมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการคดีพิเศษดังกล่าวพบว่า ส่วนใหญ่จะเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายรัฐบาล บางส่วนเป็นข้าราชการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และบางส่วนก็เป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี จึงอาจกล่าวได้ว่า ในคณะกรรมการคดีพิเศษประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้เสีย และไม่ได้มีความเป็นอิสระจากอำนาจบังคับบัญชาของฝ่ายรัฐบาลอย่างแท้จริง ความเห็นของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่งย่อมมีอิทธิพลต่อการจูงใจ โน้มน้าวให้กรรมการอื่นมีความเห็นและตัดสินใจไปในทิศทางเดียวกับความเห็นของประธานกรรมการ หากเป็นเช่นนี้แล้ว การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษโดยเฉพาะการพิจารณามีมติให้รับคดีความผิดอาญาอื่นใดเป็นคดีพิเศษซึ่งจะเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้อำนาจสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษที่จะส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดี ย่อมเป็นผลให้การพิจารณามีมติของคณะกรรมการคดีพิเศษดังกล่าวขาดความเป็นอิสระและไม่เป็นกลาง ขัดต่อหลักความไม่มีส่วนได้เสีย อันจะส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง

##### (2) ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ

องค์ประกอบของคณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 นอกจากการกำหนดให้มีกรรมการโดยตำแหน่งแล้ว ยังมีการกำหนดให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจในการแต่งตั้ง เมื่อพิจารณาการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษดังกล่าวพบว่า พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งอื่นใดที่เกี่ยวข้อง มิได้มีการกำหนดถึงกระบวนการแต่งตั้งไว้อย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการสรรหาบุคคล การตรวจสอบคุณสมบัติ การพิจารณาคัดเลือก ดังนั้น จึงทำให้เกิดปัญหาของการใช้

ช่องว่างทางกฎหมายที่ฝ่ายการเมืองสามารถเข้าแทรกแซงกระบวนการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการทำหน้าที่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ ขาดความเป็นอิสระและไม่เป็นกลาง อีกทั้งกระบวนการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิก็ไม่มีมาตรฐานการปฏิบัติที่ชัดเจน ขาดความโปร่งใส ไม่เป็นไปตามหลักนิติรัฐและทฤษฎีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม

### (3) ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษ

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 กำหนดให้ความผิดอาญาใดจะเป็นคดีพิเศษได้นั้น มีที่มาจาก 2 ช่องทาง ดังนี้

ช่องทางที่หนึ่ง เป็นไปตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) โดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขหลายประการ กล่าวคือ ต้องเป็นความผิดตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติหรือที่กำหนดในกฎกระทรวง และเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษตามที่กฎหมายกำหนด เช่น เป็นคดีที่มีความซับซ้อน เป็นคดีที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ เป็นการกระทำความผิดข้ามชาติ หรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม เป็นต้น รวมถึงต้องเป็นคดีที่มีรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่คณะกรรมการคดีพิเศษกำหนดด้วย

ช่องทางที่สอง เป็นไปตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) คือ หากมีความผิดอาญาอื่นนอกจากช่องทางที่หนึ่ง คณะกรรมการคดีพิเศษสามารถมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เพื่อให้คดีความผิดใดเป็นคดีพิเศษ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการคดีพิเศษสามารถมีมติกำหนดคดีความผิดทางอาญาอื่นใดเป็นคดีพิเศษได้ จึงเป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการคดีพิเศษตีความโดยการใช้ดุลพินิจ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าการที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการคดีพิเศษมีมติกำหนดให้คดีความผิดอาญาใดเป็นคดีพิเศษได้นั้น ส่งผลให้เกิดปัญหาในเรื่องการตีความโดยใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษ กล่าวคือ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) มิได้กำหนดขอบเขตของการใช้ดุลพินิจไว้ เมื่อกฎหมายมิได้กำหนดขอบเขตไว้ ผลก็กลายเป็นช่องว่างในการให้คณะกรรมการคดีพิเศษตีความโดยใช้ดุลพินิจขยายอำนาจการกำหนดให้คดีความผิดทางอาญาใดจะเป็นคดีพิเศษหรือไม่ก็ได้โดยไม่มีข้อจำกัด ซึ่งหากคณะกรรมการคดีพิเศษถูกครอบงำโดยฝ่ายการเมืองแล้ว ก็จะทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถใช้กลไกตามกฎหมายเป็นเครื่องมือในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของฝ่ายการเมืองได้ เพราะการใช้ดุลพินิจโดยไม่มีขอบเขต จะกลายเป็นช่องว่างที่ทำให้คณะกรรมการคดีพิเศษสามารถมีมติว่าจะรับหรือไม่รับคดีความผิดใดเป็นคดีพิเศษเท่ากับเป็นการเปิดช่องให้คณะกรรมการคดีพิเศษสามารถใช้ดุลพินิจเลือกได้ว่าจะให้คดีความผิดอาญาใดเป็นคดีพิเศษได้โดยไม่มีขอบเขต ปราศจากการควบคุมโดยบทบัญญัติของกฎหมายและ

ปราศจากการตรวจสอบใด ๆ อันจะส่งผลให้มีการปฏิบัติหน้าที่และใช้ดุลพินิจได้ตามอำเภอใจ ขาดความเหมาะสม จนกลายเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขัดต่อหลักทฤษฎีการใช้ อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

#### (4) ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษ

การใช้คณะกรรมการคดีพิเศษใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พิจารณามีมติให้คดีความผิดอาญาใดเป็นคดีพิเศษนั้น จะเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้อำนาจสืบสวน สอบสวนคดีพิเศษที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดี โดยเฉพาะบุคคลที่เป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา ซึ่งในบางกรณีบุคคลที่ได้รับผลกระทบดังกล่าว ได้โต้แย้งการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษในการมีมติให้คดีใดเป็นคดีพิเศษว่าไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย จนกลายเป็นคดีฟ้องร้องกันในศาล และจากการตรวจสอบพระราชบัญญัติการสอบสวน คดีพิเศษ รวมถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ก็ไม่พบว่ามิตบบัญญัติของกฎหมายใดกำหนดถึง กระบวนการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษ ในการมีมติให้คดีใดเป็นคดีพิเศษไว้แต่อย่างใด ส่งผลให้มติของคณะกรรมการคดีพิเศษไม่อาจ มีการอุทธรณ์ หรือยกเลิกเพิกถอนได้ การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษในการมีมติให้ คดีความผิดใดเป็นคดีพิเศษ จึงเป็นการขัดต่อหลักการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจฝ่ายปกครอง ซึ่งหากคณะกรรมการคดีพิเศษใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบในการมีมติให้คดีใดเป็นคดีพิเศษ จึงย่อม ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และส่งผลเสียหายต่อรัฐและกระบวนการยุติธรรม ที่ไม่อาจอำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้นกับประชาชนได้

#### 5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาโครงสร้างองค์กรที่มีอำนาจในการสอบสวนคดีพิเศษของต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐลิทัวเนีย หรือสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ พบว่า กฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งองค์กรในรูปของหน่วยงานขึ้นเพื่อปฏิบัติการกิจตามที่ กฎหมายกำหนด มีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานเป็นผู้ทำหน้าที่ในกระบวนการสอบสวนคดี พิเศษให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยไม่ปรากฏว่ามีการจัดตั้งองค์กรในรูป คณะกรรมการหรือคณะบุคคลอื่นใดเข้ามาใช้อำนาจในการกำหนดให้ความผิดใดเป็นคดีพิเศษ ซึ่งก็เป็นการเพียงพอและมีความเหมาะสมที่จะทำให้กระบวนการสอบสวนคดีพิเศษสามารถ ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ยังพบว่า โครงสร้างองค์กรที่มีอำนาจในการสอบสวนคดีพิเศษของ ต่างประเทศจะกำหนดลักษณะประเภทของคดีพิเศษที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานไว้ใน กฎหมาย ซึ่งเป็นการใช้หลักทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจผูกพัน มาใช้แทนอำนาจดุลพินิจ กล่าวคือ อำนาจผูกพันเป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น องค์กร



ของรัฐฝ่ายปกครององค์กรนั้นจะต้องออกคำสั่งและจะต้องออกคำสั่งที่มีเนื้อความตามที่ได้กำหนดไว้

หากประเทศไทยนำแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจผูกพัน และการกำหนดลักษณะของคดีพิเศษไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายให้ชัดเจนดังเช่นของต่างประเทศ ก็จะทำให้สามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะทำให้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 บังคับใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมาย ทั้งยังสามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนป้องกันและปราบปรามปัญหาอาชญากรรมพิเศษที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสม จึงเห็นควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ดังต่อไปนี้

(1) ให้ยกเลิกบทบัญญัติที่กำหนดให้มีคณะกรรมการคดีพิเศษ โดยยกเลิกความในหมวด 1 คณะกรรมการคดีพิเศษ มาตรา 5 มาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 และมาตรา 13

(2) แก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษ ดังนี้

(2.1) แก้ไขมาตรา 17 จากเดิมที่กำหนดให้คณะกรรมการคดีพิเศษอาจมีมติให้ยกเว้นคุณสมบัติของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามมาตรา 15 วรรคสอง และคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่คดีพิเศษตามมาตรา 16 วรรคสอง แก้ไขให้เป็นอำนาจของ อ.ก.พ.กรมสอบสวนคดีพิเศษ

(2.2) แก้ไขมาตรา 22 มาตรา 23 มาตรา 24 มาตรา 25 มาตรา 32 และมาตรา 44 จากเดิมที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษ แก้ไขให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษแทน

(3) แก้ไขการกำหนดลักษณะคดีพิเศษตามมาตรา 21 จากเดิมที่แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทแรก เป็นคดีความผิดตามกฎหมายที่กำหนดอยู่ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติและที่กำหนดโดยกฎกระทรวง และประเภทที่สอง เป็นคดีความผิดที่คณะกรรมการคดีพิเศษมีมติให้เป็นคดีพิเศษ แก้ไขให้คดีพิเศษเหลือประเภทเดียว โดยเป็นคดีความผิดที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น เพื่อให้คดีพิเศษที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมสอบสวนคดีพิเศษ มีกำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น

(4) แก้ไขเรื่องอำนาจการสืบสวนของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามมาตรา 23/1 ให้สอดคล้องกับการแก้ไขมาตรา 21 โดยแก้ไขความในวรรคหนึ่งของมาตรา 23/1 เป็น “ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าคดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนคดีดังกล่าวได้” และให้ยกเลิกความในวรรคสองของมาตรา 23/1

(5) นอกจากนี้ เมื่อได้มีการยกเลิกคณะกรรมการคดีพิเศษแล้ว ย่อมส่งผลให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตำแหน่ง

ดังกล่าวจึงอาจมีลักษณะให้คุณให้โทษต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งปัจจุบันตำแหน่งที่มีลักษณะดังกล่าวนี้ นอกจากฝ่ายบริหารจะเป็นผู้เสนอแต่งตั้งแล้ว ยังต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา เพื่อเป็นการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารอีกชั้นหนึ่ง เช่น ตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ดังนั้น จึงควรแก้ไขให้การเสนอแต่งตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษมิได้มาจากฝ่ายบริหารแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษแต่งตั้งขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา มีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดและมีความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- จิรนิติ หะวานนท์. (2540). *ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ใน คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีรรัชการพิมพ์.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2549). *นักการเมืองไทย : จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน สภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข*. กรุงเทพฯ: สายธาร.
- ประยูร กาญจนดุล. (2535). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2548). *หลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2540). *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2535). *หลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน: ศึกษาประวัติความเป็นมาและแนวความคิดทางทฤษฎี*. *ดุสิต*, 39(5).
- ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย. (2531). *การประกันสิทธิตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในกฎหมายปกครองของไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พิสิฏฐ์ สกาญจนชัย. (2550). *การบูรณาการการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วุฒิพงศ์ อารีราษฎร์. (2548). *บทบาทของพนักงานอัยการในการสอบสวน: ศึกษาตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อารี อารยวัฒนกุล. (2547). การคุ้มครองสิทธิของบุคคลกับการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวน  
คดีพิเศษ. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

### ภาษาต่างประเทศ

Tomoko Akane. “The Criminal Justice System in Japan: Prosecution”. UNAFEI 107<sup>th</sup>  
International Train Course. April 17, 1996.