

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและการใช้ดุลพินิจของ คณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และแนวทางแก้ไข

จากที่ได้ศึกษาถึงหลักการและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักนิติรัฐ หลักความไม่มีส่วนได้เสีย หลักการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม หลักการใช้และการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจฝ่ายปกครอง และโครงสร้างองค์กรที่มีอำนาจสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษของต่างประเทศ กับโครงสร้างองค์กรสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษของประเทศไทยแล้วเห็นว่า โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ยังคงมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่สอดคล้องกับหลักการและทฤษฎีดังกล่าวข้างต้น โดยมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการคดีพิเศษ และการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งผู้เขียนจะทำการวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการตราพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ขึ้นใช้บังคับ เพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่มีลักษณะพิเศษซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง และความปลอดภัยของประชาชน พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้บางประการ เพื่อประโยชน์แก่รัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อย ระบบเศรษฐกิจ การคลัง และความมั่นคงของประเทศ กฎหมายดังกล่าวนี้ได้กำหนดโครงสร้างองค์กรการใช้อำนาจรัฐในรูปคณะกรรมการที่สำคัญองค์กรหนึ่ง คือ คณะกรรมการคดีพิเศษโดยมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะของการกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ดังนั้น คณะกรรมการคดีพิเศษจึงถือเป็นฝ่ายปกครองของรัฐ ซึ่งทำหน้าที่ในการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองอันเป็นภารกิจที่สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐ

อย่างไรก็ตาม แม้คณะกรรมการคดีพิเศษจะเป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการควบคุมกำกับดูแลการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 แต่หากโครงสร้างที่มาของคณะกรรมการคดีพิเศษมิได้มีความอิสระและเป็นกลาง รวมถึงการใช้อำนาจของคณะกรรมการคดีพิเศษมิได้เป็นไปตามหลักการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย ผลก็จะกลายเป็นปัจจัยที่เอื้อให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการคดีพิเศษเป็นไปอย่างกว้างขวาง ก่อให้เกิดผลกระทบที่ตามมาหลายประการ ทั้งสิทธิเสรีภาพของบุคคล หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ รวมถึงผลกระทบต่อเสถียรภาพของฝ่ายบริหาร ซึ่งข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษโดยเฉพาะการพิจารณากำหนดให้คดีใดเป็นคดีพิเศษนั้น เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่า ขาดความเป็นกลาง มิได้เป็นไปโดยอิสระและอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายรัฐบาล การทำหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากการศึกษาพบว่า เกิดปัญหาที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างของคณะกรรมการคดีพิเศษ ซึ่งผู้เขียนจะขอลำถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการคดีพิเศษ และการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ ดังต่อไปนี้

4.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการคดีพิเศษ

ในปัจจุบันประเทศไทยมีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดให้มีโครงสร้างองค์กรและกระบวนการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ คือ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดโครงสร้างองค์กรในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษที่สำคัญองค์กรหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการคดีพิเศษ” หรือเรียกโดยย่อว่า “กคพ.” โดยมีองค์ประกอบของคณะกรรมการคดีพิเศษ ประกอบด้วยกรรมการ ดังนี้

- (1) นายกรัฐมนตรี ประธานกรรมการ และเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
- (2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รองประธานกรรมการ และเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
- (3) ปลัดกระทรวงยุติธรรม กรรมการ และเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
- (4) ปลัดกระทรวงการคลัง กรรมการ และเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
- (5) ปลัดกระทรวงมหาดไทย กรรมการ และเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
- (6) ปลัดกระทรวงพาณิชย์ กรรมการ และเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
- (7) อัยการสูงสุด กรรมการ และเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
- (8) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ กรรมการ และเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
- (9) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา กรรมการ และเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

- (10) เจ้ากรมพระธรรมนูญ กรรมการ และเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
- (11) ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย กรรมการ และเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
- (12) นายกสภานายความ กรรมการ และเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
- (13) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 9 คน กรรมการ และเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
- (14) อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ กรรมการและเลขานุการ และเป็นกรรมการโดย

ตำแหน่ง

นอกจากนี้ กฎหมายยังมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ที่สำคัญไว้หลายประการ อาทิเช่น

(1) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการที่จะออกกฎกระทรวงกำหนดคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1)

(2) กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1)

(3) มีมติเกี่ยวกับคดีความผิดทางอาญาอื่นตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2)

(4) กำหนดข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ตามที่มีบทบัญญัติกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษ

(5) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

จากการศึกษาพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 พบว่า กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการคดีพิเศษเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ด้านนโยบายและการตัดสินใจ รวมถึงควบคุมกำกับดูแลการดำเนินการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งมีความสำคัญต่อการอำนวยความยุติธรรมและการรักษาความสงบเรียบร้อย การดำเนินการตามบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษจึงอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ โดยเฉพาะอำนาจในการพิจารณามีมติให้คดีความผิดอาญาอื่นใดเป็นคดีพิเศษนั้น จะเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้อำนาจสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดีโดยเฉพาะบุคคลที่เป็นผู้ต้องหา รวมถึงอำนาจในการออกข้อบังคับและหลักเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหลายเรื่อง เช่น ข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่คดีพิเศษปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษและการสั่งการให้ข้าราชการหรือลูกจ้างกรมสอบสวนคดีพิเศษปฏิบัติงาน

เกี่ยวกับการสืบสวน พ.ศ. 2547¹ ระเบียบ กคพ. ว่าด้วยการสืบสวนคดีความผิดทางอาญาเพื่อเสนอ กคพ. มีมติให้เป็นคดีพิเศษ พ.ศ. 2551² เป็นต้น

ดังนั้น คณะกรรมการคดีพิเศษดังกล่าวจึงต้องเป็นบุคคลที่มีความเป็นอิสระ มีความเป็นกลาง ปราศจากความลำเอียง ไม่มีส่วนได้เสีย และไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรืออิทธิพลของฝ่ายใด ๆ ทั้งสิ้น รวมทั้งมีหลักประกันความเป็นธรรมให้กับบุคคลผู้ได้รับผลกระทบ การทำหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษนั้น นอกจากจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองแล้ว ยังต้องคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญด้วย

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 แล้วปรากฏว่า กฎหมายได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการคดีพิเศษโดยในส่วนที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่งจะประกอบด้วยบุคคลที่มีสถานะเป็นข้าราชการอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาสั่งการ หรืออยู่ในการกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายการเมือง จำนวน 9 คน ดังนี้

- (1) ปลัดกระทรวงยุติธรรม
- (2) ปลัดกระทรวงการคลัง
- (3) ปลัดกระทรวงมหาดไทย
- (4) ปลัดกระทรวงพาณิชย์
- (5) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
- (6) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
- (7) เจ้ากรมพระธรรมนูญ
- (8) ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย
- (9) อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ

นอกจากนี้ ยังมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกจำนวน 9 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี ส่วนกรรมการโดยตำแหน่ง อีก 2 คน ได้แก่ อัยการสูงสุด และนายกฤษฎาหมายคาม มิได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาสั่งการหรืออยู่ในการกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการคดีพิเศษดังกล่าวพบว่า บุคคลที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่จะเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมือง

¹ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 80 ง วันที่ 21 กรกฎาคม 2547.

² ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนพิเศษ 162 ง วันที่ 9 ตุลาคม 2551.

หรือฝ่ายรัฐบาล กล่าวคือ มีกรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 9 คน เป็นข้าราชการอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายการเมือง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 9 คน ยังเป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองอีกเช่นกัน

ดังนั้น จากการศึกษากฎหมายที่กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการคดีพิเศษ ดังกล่าวพบว่า เกิดปัญหาจำนวนของคณะกรรมการคดีพิเศษซึ่งมีสัดส่วนของผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองเกินกว่ากึ่งหนึ่ง การที่กฎหมายเปิดช่องว่างให้ฝ่ายการเมืองและข้าราชการซึ่งอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายการเมืองทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการคดีพิเศษ ย่อมส่งผลให้ฝ่ายการเมืองสามารถใช้ช่องว่างทางกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เป็นเครื่องมือเพื่อประโยชน์ของฝ่ายการเมืองได้ เนื่องจากการที่ฝ่ายการเมืองและข้าราชการซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของฝ่ายการเมืองมีจำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่ง ย่อมทำให้การทำหน้าที่ของกรรมการมิได้เป็นไปโดยอิสระจากอำนาจบังคับบัญชาของฝ่ายการเมือง ความเห็นของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายการเมือง ในฐานะเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง ย่อมมีอิทธิพลต่อการจูงใจหรือโน้มน้าวให้กรรมการที่เป็นข้าราชการซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีมีความเห็นและตัดสินใจไปในทิศทางเดียวกับความเห็นของประธานกรรมการ จึงเกิดการครอบงำ หรือมีการแสวงหาประโยชน์จากช่องว่างทางกฎหมายของฝ่ายการเมืองได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบข้อเท็จจริงดังกล่าวกับทฤษฎีหลักความไม่มีส่วนได้เสียและหลักขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมพบว่า การที่กฎหมายกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการคดีพิเศษไว้ในลักษณะดังกล่าว จึงเป็นการขัดต่อหลักความไม่มีส่วนได้เสียและหลักขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม กล่าวคือ

ตามหลักความไม่มีส่วนได้เสีย ซึ่งมีรากฐานมาจากความต้องการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความเป็นกลางในการที่จะพิจารณาวินิจฉัยเรื่องราวต่าง ๆ อย่างยุติธรรมและปราศจากความลำเอียง หากผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการนั้นมีผลประโยชน์และมีส่วนได้เสียเข้ามาเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม ย่อมทำให้การพิจารณาวินิจฉัยสั่งการของผู้มีอำนาจนั้นอาจเกิดการเบี่ยงเบนไม่เป็นธรรม หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้

การมีส่วนได้เสียที่จะเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้พิจารณา อาจเป็นการมีส่วนได้เสียในสถานการณ์ที่อาจทำให้เกิดความไม่เป็นกลาง ซึ่งเป็นเหตุประการหนึ่งที่ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่สามารถเข้าร่วมเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยได้ และหลักความไม่มีส่วนได้เสียจะป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนำเอาเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวเข้าไปปะปนกับการปฏิบัติหน้าที่เพื่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นไปโดยถูกต้องตาม

ข้อเท็จจริง ปราศจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจและลำเอียง ดังนั้น หลักความไม่มีส่วนได้เสียหรือหลักความเป็นกลางเกิดขึ้นจากความคิดพื้นฐานที่ว่าหากบุคคลมีอำนาจสั่งการในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสียอยู่ บุคคลนั้นก็จะสูญเสียความเป็นกลาง และจะไม่อาจสั่งการโดยปราศจากอคติในเรื่องนั้น ๆ ได้ หลักความไม่มีส่วนได้เสียหรือหลักความเป็นกลางขององค์กรฝ่ายปกครองที่ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือกรรมการในคณะกรรมการใด ๆ ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง พิจารณาและวินิจฉัยสั่งการหรือร่วมประชุมและลงมติในเรื่องใด ๆ ที่ตนมีส่วนได้เสียอยู่

นอกจากนี้ ตามหลักว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest) เป็นสถานการณ์ที่บุคคลในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์แก่ตนเอง กลุ่มหรือพวกพ้องมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งการกระทำนั้นอาจจะเกิดขึ้นอย่างรู้ตัวหรือไม่รู้ตัว ทั้งเจตนาและไม่เจตนา และมีรูปแบบที่หลากหลายจนกลายเป็นสิ่งที่ปฏิบัติกันทั่วไปโดยไม่เห็นว่าเป็นความผิด ส่งผลให้บุคคลนั้นขาดการตัดสินใจที่เที่ยงธรรม เนื่องจากขัดผลประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นหลัก

ปัญหาการขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมนี้เกิดขึ้นเมื่อมีองค์ประกอบครบ 3 ประการ คือ

ประการแรก ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งนั้นมีผลประโยชน์ส่วนบุคคล ซึ่งอาจเป็นผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินหรือไม่เป็นตัวเงินก็ได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นของตนเองหรือของผู้อื่นหรือกลุ่มบุคคลอื่น ๆ ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด

ประการที่สอง ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งนั้นมีหน้าที่และความรับผิดชอบทางตำแหน่งราชการหรือตำแหน่งสาธารณะ ซึ่งโดยหลักแล้วผู้ที่ดำรงตำแหน่งสาธารณะย่อมมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามมาตรฐานทางวิชาชีพหรือมาตรฐานการปฏิบัติงานโดยต้องมีความเป็นกลางและยึดผลประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญเหนือกว่าผลประโยชน์ส่วนบุคคล

ประการที่สาม ต้องมีสถานการณ์ที่เข้ามาแทรกแซงการใช้ดุลพินิจอย่างเป็นกลางคือสภาพความขัดแย้งดังกล่าวได้เข้ามามีบทบาทหรือแทรกแซงการใช้ดุลพินิจที่เป็นกลางของผู้ดำรงตำแหน่ง จนทำให้การตัดสินใจในตำแหน่งหน้าที่ของตนนั้นเบี่ยงเบนออกจากมาตรฐานทางวิชาชีพหรือมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ด้วยเหตุนี้ แนวทางที่ดีที่สุดในการป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่สาธารณะใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ก็คือ การป้องกันมิให้เกิดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมขึ้น รวมถึงการจัดการกับการขัดกันดังกล่าวหากได้เกิดขึ้นแล้วด้วย

ดังนั้น การที่กฎหมายกำหนดให้มีโครงสร้างของคณะกรรมการคดีพิเศษ ซึ่งมีกรรมการโดยตำแหน่งเป็นฝ่ายการเมืองและข้าราชการที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายการเมือง รวมถึงกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับแต่งตั้งจากฝ่ายการเมือง จึงไม่สอดคล้องกับหลักความมีส่วนร่วมได้เสียและหลักขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม การที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการคดีพิเศษประกอบด้วยกรรมการที่เป็นฝ่ายการเมืองหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองมีจำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด ย่อมทำให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษในบางคดีเกิดปัญหาโดยเฉพาะคดีที่มีความเกี่ยวข้องทางการเมือง หรืออาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับกลุ่มการเมืองเข้าไปแทรกแซงคดีที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มการเมือง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการคดีพิเศษ โดยมีบุคคลซึ่งมิได้มีความเป็นอิสระจากอำนาจบังคับบัญชาของฝ่ายการเมืองเกินกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดในคณะกรรมการคดีพิเศษ ย่อมทำให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษขาดความเป็นอิสระ ไม่มีความเป็นกลาง และขัดต่อหลักความมีส่วนร่วมได้เสียและหลักการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม อันจะส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ที่ต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมาย และผลกระทบต่อประโยชน์ของประเทศชาติโดยรวม

4.1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระบวนกรแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 กำหนดโครงสร้างคณะกรรมการคดีพิเศษ โดยมีองค์ประกอบของกรรมการ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรก เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งเป็นกรณีที่ถูกกฎหมายได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดเป็นกรรมการ สำหรับส่วนที่สอง เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจในการแต่งตั้ง จำนวน 9 คน โดยต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านเศรษฐศาสตร์ การเงินการธนาคาร เทคโนโลยีสารสนเทศ หรือกฎหมาย อย่างน้อยด้านละหนึ่งคน เพื่อให้การดำเนินการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ผู้เชี่ยวชาญในเรื่องที่เกี่ยวข้องดังกล่าวเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย

จากการศึกษาพบว่า ในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้น เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งไว้ จึงทำให้มีแนวทางปฏิบัติที่สามารถดำเนินการได้หลายแนวทาง ส่งผลให้ไม่มีมาตรฐานกระบวนกรแต่งตั้งที่ชัดเจน ขาดความโปร่งใส ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและมิได้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ทั้งนี้ เนื่องมาจากการที่กฎหมายกำหนดเปิดช่องให้เฉพาะ

คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง โดยมีได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษไว้แต่อย่างใด จึงส่งผลให้เกิดปัญหาว่า กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้งนั้น จะถูกต้องตรงตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติ ความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญของผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อมาทำหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่ นอกจากนั้น ยังเกิดปัญหาที่เกี่ยวกับการที่ไม่มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ทำให้การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษที่ผ่านมาคณะรัฐมนตรีจะอาศัยช่องว่างทางกฎหมายในการแต่งตั้ง หรือสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยอาศัยอำนาจในการตัดสินใจของฝ่ายการเมืองแต่เพียงฝ่ายเดียว

เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษพบว่า ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติที่ผ่านมา จะมีแนวปฏิบัติในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ดังนี้

(1) กรมสอบสวนคดีพิเศษในฐานะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเบื้องต้นในการสรรหาบุคคล จะดำเนินการคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านเศรษฐศาสตร์ การเงินการธนาคาร เทคโนโลยีสารสนเทศ หรือกฎหมาย ซึ่งเป็นความรู้ความเชี่ยวชาญตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ พร้อมประวัติของบุคคลที่คัดเลือกแล้ว เสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมพิจารณา

(2) เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมพิจารณาเห็นชอบแล้ว จะมีหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อนำบัญชีรายชื่อบุคคลที่กระทรวงยุติธรรมเห็นสมควรเสนอแต่งตั้งให้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 9 คน พร้อมประวัติ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป

(3) ในชั้นการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ จะมีมติอนุมัติให้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษได้ตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ แต่หากไม่เห็นชอบ จะส่งเรื่องคืนให้กระทรวงยุติธรรมพิจารณาทบทวนใหม่

(4) เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติแล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้จัดทำประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เป็นผู้ลงนามในประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว แล้วนำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป หลังจากนั้น จะแจ้งมติคณะรัฐมนตรีพร้อมกับประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวให้กระทรวงยุติธรรมทราบ เพื่อแจ้งให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งทราบต่อไป

(5) หากมีกรณีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิว่างลงก่อนครบวาระ และจะต้องมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่ จะใช้แนวทางปฏิบัติเช่นเดียวกับการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวตาม (1) – (4)

จากแนวปฏิบัติในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวพบว่า มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษไปแล้ว จำนวน 6 ชุด ดังต่อไปนี้

ชุดที่ 1 ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2547 เรื่อง แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2547 ให้แต่งตั้ง ดังนี้³

- | | |
|--------------------------------|--|
| 1) นายเกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์ | ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมาย |
| 2) นายคณิต ณ นคร | ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมาย |
| 3) พลตำรวจโท จุมพล มั่นหมาย | ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมาย |
| 4) นายชัช ชลวร | ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมาย |
| 5) นายโสภณ รัตนกร | ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมาย |
| 6) นายวีรพงษ์ รามางกูร | ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านเศรษฐศาสตร์และ
การเงินการธนาคาร |
| 7) นาวาตรี วุฒิพงษ์ พงศ์สุวรรณ | ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านเทคโนโลยี
สารสนเทศ |
| 8) นายวุฒิพันธุ์ วิชัยรัตน์ | ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านเศรษฐศาสตร์ |
| 9) นายอารีย์ วงศ์อารยะ | ผู้ทรงคุณวุฒิ |

ชุดที่ 2 ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2549 เรื่อง แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2549 ให้แต่งตั้ง ดังนี้⁴

- | | |
|----------------------------------|---|
| 1) นายเกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์ | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย |
| 2) พลตำรวจเอก จุมพล มั่นหมาย | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย |
| 3) นายชัช ชลวร | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย |
| 4) พลตำรวจตรี ไพรพันธุ์ เปรมภูติ | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย |
| 5) นายเรวัต นำเฉลิม | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย |
| 6) นายวีรพงษ์ รามางกูร | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐศาสตร์และ
การเงินการธนาคาร |
| 7) นาวาตรี วุฒิพงษ์ พงศ์สุวรรณ | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ |

³ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนที่ 65 ง วันที่ 12 สิงหาคม 2547.

⁴ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123 ตอนที่ 89 ง วันที่ 5 กันยายน 2549.

- | | |
|-----------------------------|------------------------------|
| 8) นายวุฒิพันธุ์ วิชัยรัตน์ | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐศาสตร์ |
| 9) นายโสภณ รัตนกร | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย |

ต่อมา พลตำรวจเอก จุมพล มั่นหมาย นายชัย ชลวร พลตำรวจตรี ไพรพันธุ์ เปรมภูติ และ นายวิรพงษ์ รามางกูร ได้ลาออกจากตำแหน่ง จึงได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549 เรื่อง แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ โดย คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2549 ให้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทน ดังนี้⁵

- 1) รองศาสตราจารย์สังคีต พิริยะรังสรรค์
- 2) พลตำรวจเอก วสิษฐ เดชกุญชร
- 3) นายอรรถนิติ ดิษฐอำนาจ
- 4) ศาสตราจารย์คณิต ฒ นกร

หลังจากนั้น นายอรรถนิติ ดิษฐอำนาจ ได้ลาออกจากตำแหน่ง คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติ เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2550 ให้แต่งตั้ง นายกิตติพงษ์ กิตยารักษ์ เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้าน กฎหมายแทน ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2550⁶

ชุดที่ 3 ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2551 เรื่อง แต่งตั้ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2551 ให้แต่งตั้ง ดังนี้⁷

- | | |
|-------------------------------|---|
| 1) นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐศาสตร์และ
การเงินการธนาคาร |
| 2) นายประดิษฐ์ เอกมณี | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายและการพิจารณา
พิพากษาคดี |
| 3) นางรวีพร กุห์รัญ | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ
กฎหมาย และการบัญชี |
| 4) นายเรวัต น้าเฉลิม | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายและการมี
ความเห็นทางคดี |
| 5) พลตำรวจเอก ล้วน ปานรศทิพ | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย
รัฐประศาสนศาสตร์และการสืบสวน
สอบสวน |

⁵ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123 ตอนที่ 129 ง วันที่ 14 ธันวาคม 2549.

⁶ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 8 ง วันที่ 17 มกราคม 2551.

⁷ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนพิเศษ 24 ง วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2552.

- | | |
|---------------------------------|--|
| 6) พลตำรวจเอก วสิษฐ เดชกุญชร | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย รัฐศาสตร์และ
สื่อสารมวลชน |
| 7) นายวีรพงษ์ รามางกูร | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐศาสตร์และ
การเงินการธนาคาร |
| 8) พลตำรวจเอก สมบัติ อมรวิวัฒน์ | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายและ
การสืบสวนสอบสวน |
| 9) นายสวัสดิ์ โชติพานิช | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายและ
การพิจารณาพิพากษาคดี |

ชุดที่ 4 ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2553 เรื่อง แต่งตั้ง
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2553
ให้แต่งตั้ง ดังนี้⁸

- | | |
|----------------------------------|--|
| 1) นายสวัสดิ์ โชติพานิช | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายและกระบวนการ
ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญา |
| 2) พลตำรวจเอก วสิษฐ เดชกุญชร | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านรัฐประศาสนศาสตร์และ
การสืบสวนสอบสวนคดีอาญา |
| 3) นายเชษฐา อภิธรรม | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย การคุ้มครอง
สิทธิเสรีภาพและกระบวนการดำเนิน
คดีแพ่งและคดีอาญา |
| 4) นายเรวัต นัจฉลิม | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายและกระบวนการ
ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญา |
| 5) นายสมพล เกียรติไพบูลย์ | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐศาสตร์และ
การพาณิชย์ |
| 6) พลตำรวจเอก กฤษณะ พลอนันต์ | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายและสืบสวน
สอบสวนคดีอาญา |
| 7) พลตรีหญิง ดวงกมล สุคนธ์ทรัพย์ | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการข่าวกรอง การต่อต้าน
การก่อการร้ายสากลและอาชญากรรม
ข้ามชาติ |
| 8) นายรอม หิรัญพฤกษ์ | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ |

⁸ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนพิเศษ 126 ง วันที่ 1 พฤศจิกายน 2553.

9) นายวิชชัย ขงกิตติกุล

ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐศาสตร์และ
การเงินการธนาคาร

ต่อมา นายเดชอุดม ไกรฤทธิ์ ได้ลาออกจากตำแหน่ง คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2555 ให้แต่งตั้ง นายประดิษฐ์ เอกมณี เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และกระบวนการดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญา แทน ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2555⁹

ชุดที่ 5 ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2555 เรื่อง แต่งตั้ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2555 และ 28 สิงหาคม 2555 ให้แต่งตั้ง ดังนี้¹⁰

- | | |
|---|--|
| 1) นายไกรสร บารมีอวยชัย | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย |
| 2) ศาสตราจารย์(พิเศษ) ชัยเกษม นิติสิริ | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเงินการธนาคาร |
| 3) นายนรินทร์พงศ์ จินากักดิ์ | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายและการ
คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ |
| 4) นายประดิษฐ์ เอกมณี | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายและ
การพิจารณาพิพากษาคดี |
| 5) รองศาสตราจารย์ มนต์รี โสคติยานุรักษ์ | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐศาสตร์ |
| 6) นายมหิดล จันทรางกูร | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเทคโนโลยี
สารสนเทศ |
| 7) นายเรวัต วิศรุตเวช | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการแพทย์และ
การสาธารณสุข |
| 8) พลตำรวจโท สุชาติ เหมือนแก้ว | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกระบวนการ
สืบสวนสอบสวนคดีอาญา |
| 9) นายอนุพร อรุณรัตน์ | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายและ
ธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ |

ต่อมา ศาสตราจารย์(พิเศษ) ชัยเกษม นิติสิริ ได้ลาออกจากตำแหน่ง และ นายประดิษฐ์ เอกมณี ได้ถึงแก่กรรม จึงได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2556 เรื่อง

⁹ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนพิเศษ 122 ง วันที่ 6 สิงหาคม 2555.

¹⁰ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนพิเศษ 148 ง วันที่ 27 กันยายน 2555.

แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2556 ให้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทน ดังนี้¹¹

- | | |
|---|--|
| 1) ศาสตราจารย์(พิเศษ) จุลสิงห์ วสันตสิงห์ | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเงินการธนาคาร |
| 2) นายอุดม มั่งมีดี | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายและ
การพิจารณาพิพากษาคดี |

ชุดที่ 6 (ชุดปัจจุบัน) ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2557 เรื่อง แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2557 ให้แต่งตั้ง ดังนี้¹²

- | | |
|--|---|
| 1) นายวิรัช ชินวินิจกุล | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย |
| 2) นายกิตติพงษ์ กิตยารักษ์ | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย |
| 3) นายสุเจตน์ จันทรัมย์ | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ |
| 4) รองศาสตราจารย์เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์ | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐศาสตร์ |
| 5) นายธวัชชัย ขงกิตติกุล | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเงินการธนาคาร |
| 6) นายฉัตรพงศ์ ฉัตราคม | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านความมั่นคงประเทศ |
| 7) นายสันทัต สมชีวิดา | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม |
| 8) นายสุพันธุ์ มงคลสุธี | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านอุตสาหกรรม |
| 9) นายประมนต์ สุธีวงศ์ | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริต |

จากการศึกษาดังกล่าวพบว่า การที่กฎหมายกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษโดยมิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ชัดเจน ย่อมเป็นช่องว่างทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองสามารถแต่งตั้งบุคคลซึ่งเป็นกลุ่มหรือพรรคพวกของฝ่ายการเมืองเอง ให้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้ และเมื่อเป็นเช่นนี้ก็เท่ากับว่าฝ่ายการเมืองสามารถเข้าแทรกแซงควบคุมการทำหน้าที่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้อีก ซึ่งจะส่งผลให้การทำหน้าที่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษขาดความเป็นอิสระและไม่เป็นกลาง ทั้งที่วัตถุประสงค์ของ

¹¹ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 130 ตอนพิเศษ 176 ง วันที่ 6 ธันวาคม 2556.

¹² ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนพิเศษ 234 ง วันที่ 19 พฤศจิกายน 2557.

กฎหมายต้องการให้ได้นุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาด้านต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด โดยปราศจากการครอบงำจากกลุ่มบุคคลใด ๆ ทั้งสิ้น

เมื่อพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวประกอบกับหลักนิติรัฐ และหลักความไม่มีส่วนได้เสียแล้วพบว่า การที่พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมรวมถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งอื่นใดที่เกี่ยวข้อง มิได้มีการกำหนดถึงวิธีการคัดเลือกบุคคลที่จะมาเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหรือกระบวนการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไว้อย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการสรรหาบุคคล การตรวจสอบคุณสมบัติ การพิจารณาคัดเลือก โดยกฎหมายกำหนดแต่เพียงให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ จึงขัดต่อหลักนิติรัฐและหลักความไม่มีส่วนได้เสีย กล่าวคือ

ในรัฐที่มีการปกครองตามหลักนิติรัฐ การใช้อำนาจรัฐย่อมถูกผูกพันโดยกฎหมาย หน้าที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของนิติรัฐก็คือ การจัดการใช้อำนาจตามอำเภอใจและการใช้อำนาจอย่างบิดเบือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เดิมทีฝ่ายปกครองมีอิสระในการกระทำการต่าง ๆ กล่าวคือ ไม่มีกฎหมายมากำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจและไม่มีข้อห้ามใด ๆ ว่าผู้วินิจฉัยสั่งการทางปกครองใด ๆ จะต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้นจะเป็นเพียงคำสั่งให้ปฏิบัติของผู้บังคับบัญชา แต่ไม่ใช่ตัวบทกฎหมาย ต่อมาอิทธิพลความคิดเรื่องเสรีภาพความเสมอภาคเรียกร้องให้มีการจำกัดขอบเขตของการใช้อำนาจตามอำเภอใจ มีความพยายามหามาตรการต่าง ๆ มาควบคุมการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจเพื่อให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการวินิจฉัยสั่งการชอบด้วยกฎหมาย การวินิจฉัยสั่งการตามอำเภอใจจะต้องทดแทนด้วยกฎเกณฑ์ที่แน่นอนตามตัวบทกฎหมาย จะต้องตรากฎหมายให้ครอบคลุมทุกอย่างเพื่อมิให้มีการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจได้เสีย ดังนั้น ในนิติรัฐ ความคิดเกี่ยวกับหลักกฎหมายการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมาย การประกันสิทธิทางศาลให้กับประชาชน และการที่ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการต่าง ๆ ต่อประชาชนอย่างเสมอหน้า คือมาตรการในการจัดการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ ความเป็นระเบียบทางกฎหมายในนิติรัฐจะบังเกิดขึ้นเมื่อปราศจากอันตรายอันเกิดจากการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ

แนวความคิดในเรื่องนิติรัฐเป็นส่วนสำคัญที่ผลักดันให้เกิดหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่สำคัญคือ หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ วิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเป็นเรื่องของการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีผลไปสู่ภายนอก ไม่ว่าจะเป็นการกระเตรียมการในการออกนิติกรรมทางปกครองหรือการกระทำทางปกครอง จึงมีข้อพิจารณาว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนพิจารณาแล้ว ความไม่เป็นกลางดังกล่าวจะเข้าไปมีบทบาท

ในทุกขั้นตอนของการพิจารณา ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในท้ายที่สุด ดังนั้น ปัจจุบันนี้สถานะความเป็นคู่ความของผู้มีส่วนได้เสีย จึงมิใช่ว่าเริ่มต้นเมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกนิติกรรมทางปกครอง แต่เริ่มต้นตั้งแต่มีการเริ่มวิธีพิจารณา หลักความไม่มีส่วนได้เสียจะป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนำเอาเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวเข้าไปปะปนกับการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นไปโดยถูกต้องตามข้อเท็จจริง ปราศจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจและลำเอียง

จากที่ได้ศึกษาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับทฤษฎีหลักนิติรัฐและหลักความไม่มีส่วนได้เสียแล้ว เห็นได้ว่า เป็นปัญหาทางกฎหมายจากการที่ไม่มีกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศอื่นใดกำหนดถึงหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกบุคคลเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ ทำให้กระบวนการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษไม่มีมาตรฐานการปฏิบัติที่ชัดเจน ขาดความโปร่งใส ไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ หลักความไม่มีส่วนได้เสียหรือความเป็นกลาง กรณีดังกล่าวนี้ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนไม่ได้ให้ความยอมรับนับถือแก่คณะกรรมการคดีพิเศษในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะในเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้และการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

คณะกรรมการคดีพิเศษเป็นคณะกรรมการในระดับนโยบายที่มีความสำคัญต่อการอำนวยความสะดวกและการรักษาความสงบเรียบร้อย การดำเนินการตามบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษจึงอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการพิจารณามีมติให้คดีความผิดอาญาอื่นใดเป็นคดีพิเศษนั้น จะเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้อำนาจสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดีโดยเฉพาะบุคคลที่เป็นผู้ถูกกล่าวหา การทำหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษนั้น นอกจากจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองแล้ว ยังต้องคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น หากการใช้อำนาจของคณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มิได้อยู่บนพื้นฐานของความชอบด้วยกฎหมายแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 นั้น กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการคดีพิเศษมีอำนาจหน้าที่หลายประการ และโดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่ง ก็คือ การมีมติให้คดีความผิดอาญาใดเป็นคดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจคณะกรรมการคดีพิเศษในการมีมติให้คดีความผิดอาญาใดเป็นคดีพิเศษดังกล่าว ส่งผลทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้และการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษในการพิจารณาวินิจฉัยให้คดีความผิดอาญาใดเป็นคดีพิเศษ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

4.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

ในปัจจุบันนอกจากปัญหาเรื่องโครงสร้างของคณะกรรมการคดีพิเศษแล้ว ยังเกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการคดีพิเศษในการมีมติกำหนดให้คดีความผิดอาญาอื่นใดเป็นคดีพิเศษด้วย ซึ่งตามบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ความผิดอาญาใดจะเป็นคดีพิเศษได้นั้น จะมีที่มาจาก 2 ช่องทาง ดังนี้

ช่องทางที่หนึ่ง เป็นไปตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) โดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขหลายประการ กล่าวคือ

(1) ต้องเป็นความผิดตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติหรือที่กำหนดในกฎกระทรวง

(2) เป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษตามที่กฎหมายกำหนด เช่น เป็นคดีที่มีความซับซ้อน เป็นคดีที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ เป็นการกระทำความผิดข้ามชาติ หรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม เป็นต้น และ

(3) เป็นคดีที่มีรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่คณะกรรมการคดีพิเศษกำหนดด้วย

ช่องทางที่สอง เป็นไปตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) คือ หากมีความผิดอาญานอกจากช่องทางที่หนึ่ง คณะกรรมการคดีพิเศษสามารถมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เพื่อกำหนดให้คดีใดคดีหนึ่งเป็นคดีพิเศษ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดถึงความ เป็นคดีพิเศษไว้ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการคดีพิเศษสามารถมีมติกำหนดคดีความผิดทางอาญาอื่นใดเป็นคดีพิเศษได้ จึงเป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการคดีพิเศษตีความโดยการใช้

ดุลพินิจ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการคดีพิเศษมีมติกำหนดให้คดีความผิดอาญาใดเป็นคดีพิเศษได้นั้น ส่งผลให้เกิดปัญหาในเรื่องการตีความโดยใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษ กล่าวคือ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) มิได้กำหนดขอบเขตของการใช้ดุลพินิจไว้ เมื่อกฎหมายมิได้กำหนดขอบเขตไว้ ผลก็กลายเป็นช่องว่างในการให้คณะกรรมการคดีพิเศษสามารถตีความโดยใช้ดุลพินิจขยายอำนาจการกำหนดให้คดีความผิดทางอาญาใดจะเป็นคดีพิเศษหรือไม่ก็ได้โดยไม่มีข้อจำกัด ซึ่งหากคณะกรรมการคดีพิเศษถูกรอบงำโดยฝ่ายการเมืองแล้ว ก็จะทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถใช้กลไกตามกฎหมายเป็นเครื่องมือในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของฝ่ายการเมืองได้ เพราะการใช้ดุลพินิจโดยไม่มีขอบเขต จะกลายเป็นช่องว่างที่ทำให้คณะกรรมการคดีพิเศษสามารถมีมติว่าจะรับหรือไม่รับคดีความผิดใดเป็นคดีพิเศษ

จากแนวปฏิบัติของคณะกรรมการคดีพิเศษที่ได้ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องขอและเสนอให้คณะกรรมการคดีพิเศษมีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ และวางระเบียบเกี่ยวกับการสืบสวนคดีความผิดทางอาญาเพื่อเสนอคณะกรรมการคดีพิเศษมีมติให้เป็นคดีพิเศษ ซึ่งประกาศและระเบียนดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดขั้นตอนปฏิบัติในการร้องขอและเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการคดีพิเศษเท่านั้น มิได้เป็นการกำหนดขอบเขตของการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษแต่อย่างใด และแม้คณะกรรมการคดีพิเศษจะได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณากลับกรองเรื่องที่มีการร้องขอให้เป็นคดีพิเศษไว้ชั้นหนึ่ง แต่ความเห็นของคณะอนุกรรมการก็มิได้มีผลผูกพันต่อการพิจารณามติของคณะกรรมการคดีพิเศษ อีกทั้งหากเป็นเรื่องที่กรรมการคดีพิเศษเป็นผู้เสนอเอง ก็สามารถเสนอเข้าที่ประชุมคณะกรรมการคดีพิเศษได้โดยตรงโดยไม่ต้องผ่านการกลั่นกรองของคณะอนุกรรมการดังกล่าวด้วย

ดังนั้น การที่กฎหมายให้คณะกรรมการคดีพิเศษสามารถใช้ดุลพินิจในการมีมติให้คดีความผิดอาญาใดเป็นคดีพิเศษได้ โดยมิได้กำหนดกรอบหรือขอบเขตการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษไว้ด้วย ย่อมเป็นการเปิดช่องให้คณะกรรมการคดีพิเศษสามารถใช้ดุลพินิจได้ตามอำเภอใจและไม่ถูกต้องเหมาะสม จนกลายเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขัดต่อหลักการใช้อำนาจดุลพินิจฝ่ายปกครอง

จากการศึกษาพบว่า ในการพิจารณามติให้คดีความผิดอาญาใดเป็นคดีพิเศษของคณะกรรมการคดีพิเศษนั้น มีข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและเป็นปัญหาในเรื่องการตีความโดยใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษหลายกรณี ดังจะกล่าวต่อไปนี้

(1) กรณีแรก เป็นเรื่องการกระทำความผิดทางอาญากรณีก่อการร้าย การขู่บังคับให้รัฐบาลกระทำการใด ๆ การทำร้ายประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกระทำต่ออาวุธยุทธภัณฑ์ของทางราชการ อันเกี่ยวกับการชุมนุมที่มีขอบด้วยกฎหมายในช่วงปลายปี พ.ศ. 2552 เป็นต้นไปในราชอาณาจักร รวมถึงความผิดที่ต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกัน ซึ่งคณะกรรมการคดีพิเศษได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ 3/2553 เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2553 ให้คดีความผิดดังกล่าวเป็นคดีพิเศษ ตามประกาศกรมสอบสวนคดีพิเศษ เรื่อง มติคณะกรรมการคดีพิเศษให้คดีความผิดทางอาญาอื่นเป็นคดีพิเศษ ลงวันที่ 20 เมษายน 2553¹³

คดีดังกล่าวเกิดขึ้นจากวิกฤตการณ์ทางการเมืองจากการที่มีกลุ่มบุคคลที่ไม่เห็นด้วยกับการบริหารของรัฐบาลได้ชุมนุมขับไล่รัฐบาล จนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของบุคคล การที่คณะกรรมการคดีพิเศษได้มีมติให้กรณีดังกล่าวเป็นคดีพิเศษ จึงกลายเป็นข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่า รัฐบาลใช้กลไกตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ให้ความผิดอาญาดังกล่าวเป็นคดีพิเศษ เพื่อปราบปรามผู้ที่กระทำการโต้แย้งหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐบาล

(2) กรณีที่สอง เป็นเรื่องที่นายเรืองไกร ลีกิจวัฒนะ ได้มีหนังสือกล่าวโทษขอให้กรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินคดีกับผู้บริจาคและผู้รับบริจาคเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ อันเข้าข่ายเป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

ในคราวประชุมคณะกรรมการคดีพิเศษ ครั้งที่ 5/2555 วันที่ 10 ตุลาคม 2555 ที่ประชุมพิจารณาแล้วมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้กรณีการบริจาคเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ อันเป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 เป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และมีมติให้พนักงานอัยการมาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ตามประกาศกรมสอบสวนคดีพิเศษ เรื่อง มติคณะกรรมการคดีพิเศษให้คดีความผิดทางอาญาอื่นเป็นคดีพิเศษ ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2555¹⁴

ต่อมานายบัญญัติ บรรทัดฐาน กับพวก รวม 14 คน ได้ร้องขอให้คณะกรรมการคดีพิเศษ ทบทวนเพิกถอนมติในการประชุมครั้งที่ 5/2555 ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2555 และมีมติในการประชุมอื่นใดอันเกี่ยวกับการมีมติให้กรมสอบสวนคดีพิเศษรับเป็นคดีพิเศษที่ 162/2555 และ ที่ 163/2555 โดย

¹³ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนพิเศษ 53 ง วันที่ 28 เมษายน 2553.

¹⁴ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนพิเศษ 174 ง วันที่ 19 พฤศจิกายน 2555.

เห็นว่า การที่คณะกรรมการคดีพิเศษมีมติดังกล่าว เป็นผลมาจากการจงใจไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษและคณะพนักงานสอบสวนคดีพิเศษที่นำเสนอข้อมูลข้อเท็จจริง พยานหลักฐานไม่ครบถ้วนและคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง อีกทั้งหนังสือกล่าวโทษไม่เข้าข่ายเป็นคดีพิเศษ นอกจากนี้ยังคัดสิทธิของผู้ร้องในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย พยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์

(3) กรณีที่สาม เป็นเรื่องที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับเรื่องร้องเรียนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคเพื่อไทย ให้ทำการตรวจสอบการดำเนินการของกรุงเทพมหานคร กรณีเกี่ยวกับการลงนามในสัญญาการให้บริการเดินรถและซ่อมบำรุงโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร ระหว่าง บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด กับ บริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ที่อาจเป็นการดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คณะกรรมการคดีพิเศษ ในการประชุมครั้งที่ 5/2555 เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2555 ได้มีมติให้รับเรื่องกรณีการเข้าทำสัญญาว่าจ้างการให้บริการเดินรถและซ่อมบำรุงโครงการขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร ระหว่าง บริษัทกรุงเทพมหานคร จำกัด กับ บริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) เป็นคดีพิเศษ และมีมติให้พนักงานอัยการมาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ตามประกาศกรมสอบสวนคดีพิเศษ เรื่อง มติคณะกรรมการคดีพิเศษให้คดีความผิดทางอาญาอื่นเป็นคดีพิเศษ ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2555¹⁵

ต่อมากรุงเทพมหานคร บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด และบริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ได้มีหนังสือโต้แย้งอำนาจการสอบสวนของกรมสอบสวนคดีพิเศษต่อคณะกรรมการคดีพิเศษ โดยอ้างว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นทั้ง 3 กรณีดังกล่าว เป็นการโต้แย้งอำนาจของคณะกรรมการคดีพิเศษจากการที่คณะกรรมการคดีพิเศษได้ตีความโดยใช้ดุลพินิจมีมติให้คดีความผิดอาญาอื่นเป็นคดีพิเศษซึ่งจะต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 โดยบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากที่คณะกรรมการคดีพิเศษมีมติดังกล่าวมีความเชื่อว่า มีกระบวนการในการนำพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาใช้เป็นเครื่องมือของฝ่ายการเมือง เพราะบุคคลที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่อยู่ตรงข้ามกับฝ่ายรัฐบาล และเมื่อคดีดังกล่าวเป็นคดีพิเศษแล้ว รัฐบาลก็อาจใช้อำนาจเข้าทำการแทรกแซงอำนาจการสอบสวน หรือสั่งคดีของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้

¹⁵ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนพิเศษ 174 ง วันที่ 19 พฤศจิกายน 2555.

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบปัญหาข้อเท็จจริงกับทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจฝ่ายปกครองพบว่า การกระทำหรือการตีความของคณะกรรมการคดีพิเศษในการใช้อำนาจกำหนดให้คดีความผิดอาญาใดเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เป็นกรณีที่ไม่สอดคล้องกับหลักการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ

จากการศึกษาทฤษฎีหลักการใช้อำนาจดุลพินิจฝ่ายปกครอง พบว่า การที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ยอมรับให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจนั้น อำนาจดุลพินิจที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบให้กับฝ่ายปกครองนี้จะมีขอบเขตกว้างหรือแคบแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับกฎหมายที่ให้อำนาจของฝ่ายปกครองว่าจะให้ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการวินิจฉัยสั่งการในกรณีนั้น สิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกชนอยู่ในอันตรายหรือไม่อย่างไร

ในการบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติโดยยอมรับให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องบัญญัติกฎหมายโดยมีความรู้สึกลึกและมีวิชาการเกี่ยวกับเรื่องอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองอยู่เบื้องหลัง เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้ใช้กฎหมายโดยทราบขอบเขตอำนาจดุลพินิจของตน ดังนั้น การศึกษาถึงขอบเขตของอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองจึงสามารถพิจารณาได้จากบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองเองว่าได้บัญญัติโดยให้ฝ่ายปกครองมีขอบเขตอำนาจดุลพินิจกว้างหรือแคบเพียงใด

การใช้อำนาจดุลพินิจฝ่ายปกครองไม่สามารถกระทำตามอำเภอใจหรือความพอใจ แต่ต้องอยู่ภายใต้ความผูกพันตามหลักกฎหมายปกครองและหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ ดุลพินิจของฝ่ายปกครองไม่ก่อให้เกิดเสรีภาพอย่างไร้ขอบเขต มีแต่การใช้อำนาจดุลพินิจตามอำนาจหน้าที่ ขอบเขตความชอบด้วยกฎหมายเป็นสิ่งที่จำกัดดุลพินิจของฝ่ายปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์ของกฎหมายเป็นฐานอำนาจดุลพินิจ

อำนาจดุลพินิจ คือ อำนาจที่กฎหมายมอบให้แก่ฝ่ายปกครองสามารถเลือกกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด เพื่อดำเนินการให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย ซึ่งตามหลักนิติรัฐแล้วฝ่ายปกครองจะใช้ดุลพินิจโดยอิสระไม่ได้ ดุลพินิจจะเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยในขอบเขตของบทบัญญัติแห่งกฎหมายและเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้มีอำนาจสามารถเลือกใช้ดุลพินิจได้ตามสมควรและสมเหตุสมผลภายในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ อันประกอบด้วยหลักสำคัญ 3 ประการ คือ

(1) หลักความเหมาะสม ซึ่งบังคับให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองใช้วิจารณญาณเลือกออกคำสั่งที่สามารถจะดำเนินการให้สมความมุ่งหมายของกฎหมายที่ให้อำนาจไปได้เท่านั้น

(2) หลักความจำเป็น มีความหมายว่า ในบรรดาคำสั่งหลาย ๆ ประการ ล้วนแล้วแต่สามารถดำเนินให้ความมุ่งหมายของกฎหมายที่ให้อำนาจสำเร็จลุล่วงไปได้ทั้งสิ้น ถ้าเป็นคำสั่งที่

มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎร องค์การของรัฐฝ่ายปกครองจะต้องเลือกออกคำสั่งที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรน้อยที่สุด

(3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ เป็นการพิจารณาความสมดุลระหว่างสิทธิขั้นพื้นฐานที่ถูกกระทบกับผลประโยชน์ส่วนรวมที่เกิดจากการกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวจะต้องอยู่ในสัดส่วนที่สมดุลกัน แต่หากกระทบสิทธิของปัจเจกบุคคลมากแต่ประโยชน์สาธารณะที่เกิดจากการกระทบสิทธิดังกล่าวมีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น กรณีนี้ย่อมถือว่าไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

จากที่กล่าวมาข้างต้น การใช้อำนาจของคณะกรรมการคดีพิเศษในการตีความโดยใช้ดุลพินิจจึงขัดต่อหลักการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษในการมีมติให้คดีความผิดอาญาใดเป็นคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นการเปิดช่องให้คณะกรรมการคดีพิเศษสามารถใช้ดุลพินิจเลือกได้ว่าจะให้คดีความผิดอาญาใดเป็นคดีพิเศษได้โดยไม่มีขอบเขต ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดีพิเศษ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่คณะกรรมการคดีพิเศษใช้อำนาจตามกฎหมายกำหนดให้คดีความผิดใดเป็นคดีพิเศษ จึงขัดต่อหลักการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง และก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดีโดยเฉพาะบุคคลที่เป็นผู้ถูกกล่าวหาและบุคคลผู้เกี่ยวข้อง ทั้งยังส่งผลเสียต่อการบังคับใช้กฎหมายและความเชื่อมั่นในกระบวนการสอบสวนคดีพิเศษที่ไม่อาจอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน และไม่อาจเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้อย่างแท้จริง

4.2.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

เมื่อพิจารณาบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการคดีพิเศษมีบทบาทสำคัญในการอำนวยความสะดวกและการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การดำเนินการตามบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษจึงอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้คดีความผิดอาญาใดเป็นคดีพิเศษนั้น จะเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้อำนาจสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดีโดยเฉพาะบุคคลที่เป็นผู้ต้องหา

ในปัจจุบันหลังจากที่คณะกรรมการคดีพิเศษได้ใช้ดุลพินิจมีมติพิจารณาให้ความผิดอาญาใดเป็นคดีพิเศษแล้ว กรมสอบสวนคดีพิเศษก็จะดำเนินการแต่งตั้งคณะพนักงานสอบสวนคดี

พิเศษขึ้นทำการสอบสวนคดีดังกล่าวต่อไป ซึ่งหลังจากที่ผ่านขั้นตอนการมีมติของคณะกรรมการคดีพิเศษแล้ว ในบางกรณีเกิดมีปัญหาโต้แย้งจากผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดีว่า การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษในการมีมติให้เป็นคดีพิเศษนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจากการตรวจสอบบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องก็ไม่พบว่า มีบทบัญญัติของกฎหมายใดกำหนดถึงกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษในการมีมติให้เป็นคดีพิเศษแต่อย่างใด ส่งผลให้มติของคณะกรรมการคดีพิเศษดังกล่าวไม่อาจมีการอุทธรณ์ หรือยกเลิกเพิกถอนได้ การยกเลิกเพิกถอนมติของคณะกรรมการคดีพิเศษนั้น ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา คณะกรรมการคดีพิเศษไม่เคยมีมติให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการคดีพิเศษที่ให้คำความผิดอาญาที่เป็นคดีพิเศษแล้ว กลับไม่เป็นคดีพิเศษอีกได้ ซึ่งเรื่องนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 11) ได้เคยวินิจฉัยไว้ว่า ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้คณะกรรมการคดีพิเศษมีอำนาจมีมติให้คำความผิดทางอาญาอื่นเป็นคดีพิเศษ โดยมีได้บัญญัติอำนาจในการเพิกถอนมติไว้ ดังนั้น คณะกรรมการคดีพิเศษจึงไม่มีอำนาจในการที่จะเพิกถอนมติเดิมเพื่อที่จะไม่ให้คดีดังกล่าวเป็นคดีพิเศษได้ (เรื่องเสร็จที่ 101/2548)

เมื่อไม่สามารถอุทธรณ์หรือยกเลิกเพิกถอนมติคณะกรรมการคดีพิเศษที่ให้คำความผิดใดเป็นคดีพิเศษได้ ย่อมส่งผลกระทบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดี เพราะเมื่อเป็นคดีพิเศษแล้ว พนักงานสอบสวนคดีพิเศษย่อมมีอำนาจสอบสวนโดยใช้วิธีการสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งจะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างยิ่ง เช่น การใช้อำนาจเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อตรวจค้นบุคคลหรือทรัพย์สิน หรือค้นบุคคลหรือยานพาหนะ หรือยึดอายัดทรัพย์สินได้ หรือใช้วิธีการดักฟังโทรศัพท์ หรือการแฝงตัว เป็นต้น ดังนั้น การใช้อำนาจดังกล่าวจึงเป็นผลสืบเนื่องมาจากมติของคณะกรรมการคดีพิเศษที่ยังไม่เคยได้รับการตรวจสอบควบคุมการใช้ดุลพินิจแต่อย่างใด เนื่องจากกฎหมายไม่ได้มีการกำหนดไว้

จากการศึกษาพบว่า เกิดปัญหาจากการใช้ดุลพินิจโดยคณะกรรมการคดีพิเศษในการมีมติให้คำความผิดอาญาใดเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 โดยมีกรณีศึกษาซึ่งมีข้อเท็จจริงโดยสรุปดังนี้

กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับคดีอาญาไว้ดำเนินการเรื่องหนึ่ง เป็นคดีฆาตกรรมเจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตและนักธุรกิจชาวซาอุดีอาระเบีย ระหว่างปี พ.ศ. 2532 – พ.ศ. 2536 โดยในการประชุมคณะกรรมการคดีพิเศษ ครั้งที่ 4/2547 วันที่ 28 พฤษภาคม 2547 คณะกรรมการคดีพิเศษได้มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เห็นชอบ

ให้คดีอาญาดังกล่าวเป็นคดีพิเศษที่ต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ตามประกาศกรมสอบสวนคดีพิเศษ เรื่อง มติคณะกรรมการคดีพิเศษ ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2547¹⁶ หลังจากนั้นกรมสอบสวนคดีพิเศษได้ แต่งตั้งคณะพนักงานสอบสวนคดีพิเศษทำการสอบสวนแสวงหารวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยสรุปสำนวนส่งพนักงานอัยการเพื่อส่งคดีต่อไป ซึ่งคดีพิเศษดังกล่าว พนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องพลตำรวจโท สมคิด บุญถนอม กับพวก รวม 5 คน ต่อศาลอาญา เป็นคดีหมายเลขดำที่ อ.119/2553 ในข้อหาความผิดฐานร่วมกันหน่วงเหนี่ยวกักขังผู้อื่นเป็นเหตุให้ผู้นั้นถึงแก่ความตาย และร่วมกันฆ่าผู้อื่นโดยเจตนาและโดยไตร่ตรองไว้ก่อน และเพื่อปกปิดการกระทำความผิดอื่นของตนและเพื่อหลีกเลี่ยงให้พ้นอาญาในความผิดอื่นที่ตนได้กระทำให้ ต่อมาศาลอาญาได้ดำเนินการสอบสวนพิจารณาสืบพยานโจทก์และพยานจำเลยเสร็จสิ้นแล้วมีคำพิพากษาว่า ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในคดีฟังไม่ได้ว่าจำเลยกระทำความผิดตามฟ้อง จึงพิพากษายกฟ้อง คดีหมายเลขแดงที่ 812/2557

หลังจากนั้น พลตำรวจโทสมคิด บุญถนอม ซึ่งเป็นจำเลยในคดีพิเศษดังกล่าว ได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องกรมสอบสวนคดีพิเศษและคณะกรรมการคดีพิเศษทุกคนเป็นจำเลยต่อศาลแพ่งคดีหมายเลขดำที่ 1972/2557 โดยกล่าวหาว่า มติของคณะกรรมการคดีพิเศษในการประชุม ครั้งที่ 4/2547 วันที่ 28 พฤษภาคม 2547 ที่เห็นชอบให้เป็นคดีพิเศษนั้น เป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย เสื่อมเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นเกลียดชัง เสียโอกาสไม่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งหน้าที่ราชการให้สูงขึ้น เรียกร้องค่าเสียหายเป็นเงิน 50 ล้านบาท ต่อมาศาลมีคำสั่งว่า คณะกรรมการคดีพิเศษ จำเลยที่ 2 ถึงที่ 16 เป็นเจ้าหน้าที่ตามความหมายของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อโจทก์บรรยายฟ้องว่าการประชุมมติดังกล่าวของจำเลยที่ 2 ถึงที่ 16 เป็นละเมิดต่อโจทก์ จึงเป็นกรณีที่จำเลยที่ 2 ถึงที่ 16 กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการคดีพิเศษ โจทก์จึงต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยตรง แต่จะฟ้องจำเลยที่ 2 ถึงที่ 16 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่กระทำการในการปฏิบัติตามหน้าที่ไม่ได้ ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยที่ 2 ถึงที่ 16 จึงมีคำสั่งไม่รับฟ้องจำเลยที่ 2 ถึงที่ 16 ไว้พิจารณา โดยรับฟ้องในส่วนของการสอบสวนคดีพิเศษไว้พิจารณา

จากข้อเท็จจริงที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ส่วนหนึ่งของการที่ศาลอาญายกฟ้องยอมชี้ให้เห็นถึงปัญหาตั้งแต่ต้นทางของกระบวนการยุติธรรมในคดีดังกล่าว ที่เริ่มมาจากการตีความ

¹⁶ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 69 ง วันที่ 29 มิถุนายน 2547.

โดยใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษในการมีมติให้คดีดังกล่าวเป็นคดีพิเศษ ซึ่งกฎหมายมิได้มีการกำหนดกลไกการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษไว้ เมื่อคดีพิเศษดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลอาญา และศาลอาญาได้พิพากษายกฟ้อง กรณีจึงเกิดปัญหาเนื่องจากในชั้นที่คณะกรรมการคดีพิเศษได้มีมติให้เป็นคดีพิเศษนั้น ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว และเมื่อศาลอาญาวินิจฉัยว่าไม่เป็นความผิด ผู้ที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวก็จะกลับมาฟ้องคณะกรรมการคดีพิเศษและกรมสอบสวนคดีพิเศษให้รับผิดชอบใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้น เพราะการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษในการมีมติให้คดีความผิดใดเป็นคดีพิเศษ ถือเป็นการกระทำทางปกครองรูปแบบหนึ่ง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษ ดังนั้น หากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษในการใช้ดุลพินิจมีมติให้คดีความผิดใดเป็นคดีพิเศษก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการคดีพิเศษก็ไม่อาจเป็นผู้ถูกฟ้องคดีให้ต้องรับผิดชอบหรือชดเชยความเสียหายได้ แต่กรมสอบสวนคดีพิเศษในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐกลับต้องเป็นฝ่ายถูกฟ้องคดีให้รับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายแทน และหากศาลพิพากษาให้เป็นฝ่ายแพ้คดี กรมสอบสวนคดีพิเศษซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้กับผู้ฟ้องคดีต่อไป จากที่กล่าวมาข้างต้น การที่ไม่มีกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษในการมีมติให้ความผิดใดเป็นคดีพิเศษนั้น นอกจากจะส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้อยู่ใต้อำนาจของฝ่ายปกครองแล้ว ยังอาจส่งผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบด้วย

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวกับทฤษฎีทางกฎหมายปกครองจะเห็นได้ว่า มติของคณะกรรมการคดีพิเศษมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ มีสาระสำคัญประการแรกเป็นการกระทำของคณะกรรมการคดีพิเศษซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีกฎหมายให้อำนาจในการมีมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล ถือเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐประเภทหนึ่ง ประการที่สอง การมีมติของคณะกรรมการคดีพิเศษ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวบังคับแก่บุคคล โดยบุคคลมิได้ยินยอมด้วย ประการที่สาม การมีมติของคณะกรรมการคดีพิเศษมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล และประการที่สี่ มติของคณะกรรมการคดีพิเศษเป็นการกระทำโดยมุ่งให้เกิดผลเฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่ง และประการสุดท้าย มติของคณะกรรมการคดีพิเศษมีผลภายนอกโดยตรง ดังนั้น มติคณะกรรมการคดีพิเศษที่ให้ความผิดใดเป็นคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

อย่างไรก็ตาม แม้มติคณะกรรมการคดีพิเศษดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งสามารถใช้หลักการควบคุมตรวจสอบคำสั่งทางปกครองได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่มติคณะกรรมการคดีพิเศษดังกล่าวก็เป็นการกระทำของคณะกรรมการคดีพิเศษที่ใช้อำนาจกระทำการในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการนำผู้กระทำผิดทางอาญามาลงโทษ ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ดังนั้น มติคณะกรรมการคดีพิเศษที่ให้ความผิดใดเป็นคดีพิเศษ จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะควบคุมตรวจสอบได้

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบปัญหาข้อเท็จจริงกับหลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจฝ่ายปกครองพบว่า การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษ ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจฝ่ายปกครอง กล่าวคือ หลักการพื้นฐานของรัฐย่อมปกครองโดยกฎหมาย หรือบางครั้งอาจเรียกว่ากฎหมายเป็นใหญ่ หรือนิติรัฐ การดำเนินการต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและฝ่ายปกครอง แม้กฎหมายจะกำหนดให้การใช้อำนาจหน้าที่ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ แต่ปัญหาการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงมีอยู่มากมาย การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้โดยง่าย ก่อให้เกิดการใช้อำนาจแสวงหาผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง และปัญหาอื่น ๆ อีกหลายประการ ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การกระทำต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่จะต้องชอบด้วยกฎหมาย หากไม่ชอบด้วยกฎหมาย จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุทธศาสตร์การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจมหาชนทั้งหลาย

ระบบของการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองอาจจำแนกออกเป็น 2 ระบบ คือ การควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกัน และการควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไข

1) การควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกัน หมายถึง การควบคุมฝ่ายปกครองก่อนที่จะได้วินิจฉัยสั่งการ หรือก่อนจะมีการกระทำในทางปกครอง หรือการกระทำในทางกฎหมาย หรือการวินิจฉัยสั่งการทั้งหลายทั้งปวงที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานภาพทางกฎหมายของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มคนก็ตาม ก่อนที่จะมีคำสั่งนั้น ๆ ออกไป การจะมีระบบป้องกันเสียก่อน

2) การควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไข เป็นการควบคุมภายหลังจากที่ฝ่ายปกครองได้มีการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งต่อบุคคลแล้ว ซึ่งย่อมหมายความว่า หากการกระทำทางปกครองนั้นเป็นการกระทำที่มีข้อบกพร่องหรือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การจะคุ้มครองสิทธิของ

ปัจเจกบุคคลก็ต้องใช้วิธีการแก้ไขเยียวยาสิทธิของบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครองนั้น ๆ การควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไขนี้มีทั้งการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง เช่น การควบคุมโดยผู้มีอำนาจเหนือ การควบคุมโดยการอุทธรณ์ เป็นต้น และการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง เช่น การควบคุมทางการเมือง การควบคุมโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การควบคุมโดยองค์กรตุลาการ เป็นต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การที่มติของคณะกรรมการคดีพิเศษไม่อาจควบคุมตรวจสอบได้ จึงขัดต่อหลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจฝ่ายปกครอง ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจ ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดี รวมถึงความน่าเชื่อถือต่อกระบวนการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ

ดังนั้น การที่ประเทศไทยไม่มีระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษในการมีมติให้คดีความผิดเป็นคดีพิเศษดังกล่าว จึงส่งผลทำให้มีการกระทำที่ขัดต่อหลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ตลอดจนยังส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการให้การใช้อำนาจดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษเป็นการอำนวยความสะดวกธรรมให้กับบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหากเกิดปัญหาความผิดพลาดจากการใช้อำนาจดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษ ท้ายที่สุดความรับผิดชอบและการะท้วงติงย่อมตกอยู่กับรัฐนั่นเอง

4.3 แนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและการใช้อำนาจดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

ผลจากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการคดีพิเศษดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขโครงสร้างองค์กรสอบสวนคดีพิเศษของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการคดีพิเศษนั้น ปัจจุบันโครงสร้างของคณะกรรมการคดีพิเศษดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการคดีพิเศษ และกระบวนการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ รวมทั้งปัญหาการใช้และการตรวจสอบดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษ อันจะส่งผลกระทบต่อกระบวนการสอบสวนคดีพิเศษที่ไม่อาจอำนวยความสะดวกธรรมให้กับบุคคลที่เกี่ยวข้องได้อย่างแท้จริง

จากการศึกษาโครงสร้างองค์กรสอบสวนคดีพิเศษและลักษณะคดีพิเศษของต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐลิทัวเนีย หรือสาธารณรัฐแอฟริกาใต้

จะพบว่า โครงสร้างองค์กรที่มีอำนาจในกระบวนการสอบสวนคดีพิเศษของประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ จะกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรในรูปของหน่วยงาน โดยมีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานเป็นผู้ทำหน้าที่ในกระบวนการสอบสวนคดีพิเศษเท่านั้น ซึ่งจะขออธิบายดังต่อไปนี้

ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้จัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจสอบสวนคดีที่มีลักษณะพิเศษในรูปของหน่วยงาน คือ หน่วยงานสอบสวน FBI (Federal Bureau of Investigation) เป็นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายแห่งรัฐบาลกลาง อยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม มีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีหัวหน้าหน่วยงานสอบสวน FBI คือ ตำแหน่งผู้อำนวยการ ซึ่งรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา กำหนดให้ประธานาธิบดีแต่งตั้งผู้อำนวยการ FBI โดยคำแนะนำและความเห็นชอบของวุฒิสภา มีวาระอยู่ในตำแหน่งได้สูงสุด 10 ปี หน่วยงานสอบสวน FBI แบ่งออกเป็นหลายกอง เช่น กองบริการด้านการบริหาร กองข้อมูลข่าวกรอง กองต่อต้านการก่อการร้าย กองสืบสวนสอบสวน อาชญากรรม กองบริการข้อมูลด้านกระบวนการยุติธรรม กองอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ กองคลัง กองทรัพยากรแหล่งข้อมูล กองเทคโนโลยีการสอบสวน ห้องปฏิบัติการ กองจัดการการบันทึก การรักษาความปลอดภัย และกองการฝึกอบรม

ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานสอบสวน FBI มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ เช่น

Title 28, United States Code, Section 533 ให้อำนาจอัยการสูงสุดในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่พิเศษของหน่วยงานสอบสวน FBI ทำการสืบสวนและฟ้องร้องอาชญากรต่อสหรัฐอเมริกา

Title 18, United States Code, Section 3052 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่พิเศษของหน่วยงานสอบสวน FBI เป็นการเฉพาะในการจับกุม พลพาอาวุธ และปฏิบัติการตามกฎหมายอาญา

Title 18, United States Code, Section 3107 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่พิเศษของหน่วยงานสอบสวน FBI ในการจับโดยมีหมายจับสำหรับการกระทำความผิดต่อกฎหมายสหพันธรัฐ และให้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนอาชญากรรมของเจ้าหน้าที่หน่วยงานสอบสวน FBI ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่น ๆ หลายฉบับ

Title, United States Code, Section 2516 ได้ให้เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายจะต้องมีมูลเหตุที่น่าจะเป็น (Probable Cause) ซึ่งหากมีการดักฟัง จะทำให้ได้พยานหลักฐานของการกระทำความผิดอย่างอุกฉกรรจ์ของกฎหมายสหพันธรัฐ เมื่อผู้พิพากษาได้พิจารณามูลเหตุที่น่าจะเป็นแล้ว ก็จะสั่งให้ทำการดักฟังได้หรือไม่ ซึ่งขึ้นอยู่กับว่ามีเหตุผลพอเพียงสนับสนุนหรือไม่

หน่วยงานสอบสวน FBI มีอำนาจหน้าที่รักษากฎหมาย สืบสวนสอบสวนคดีความผิดต่อกฎหมายของรัฐบาลกลาง ปกป้องประเทศสหรัฐอเมริกาจากการก่อการร้าย ต่อต้านการลักลอบนำเข้าจากต่างประเทศ และยังมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือต่อหน่วยงานรักษากฎหมายอื่น ทั้งใน

ระดับรัฐบาลกลาง ระดับมลรัฐ รวมทั้งหน่วยงานรักษากฎหมายของต่างประเทศ ปัจจุบันหน่วยงานสอบสวน FBI มีขอบเขตอำนาจในการสืบสวนสอบสวนดำเนินคดีข้อหาความผิดต่อรัฐบาลกลางกว่า 200 ประเภทดี เช่น การสืบสวนสอบสวนประวัติ ภูมิหลังของบุคคลซึ่งสมัครเข้ารับราชการในหน่วยงานสำคัญ การละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งกรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่ การก่อการร้ายภายในประเทศ การต่อต้านการลักลอบการหาข่าวภายในและภายนอกประเทศที่กระทบต่อความมั่นคง องค์กรอาชญากรรม คดียาเสพติด คดีที่มีความรุนแรง มีการขู่เข็ญทำร้ายต่อชีวิต อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

จึงเห็นได้ว่า อำนาจในการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับความผิดต่าง ๆ ของหน่วยงานสอบสวน FBI จะกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายสหรัฐและตามกฎหมายต่าง ๆ ที่ได้ให้อำนาจไว้ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า หน่วยงานสอบสวน FBI มีความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ คือ การบังคับใช้กฎหมายของประเทศ ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ คือ ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ เช่น การก่อวินาศกรรม การปฏิวัติ การเปลี่ยนสายลับให้แก่ประเทศอื่น เป็นต้น และความผิดอาญาที่เกิดขึ้นในหลายมลรัฐติดต่อกันหรือมีความคาบเกี่ยวกัน เช่น การปล้นทรัพย์หรือชิงทรัพย์ต่อเนื่องในหลายมลรัฐ เป็นต้น

ประเทศญี่ปุ่น มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญา คือ เจ้าพนักงานตำรวจ เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 191 บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของตำรวจที่จะต้องทำการสอบสวนเมื่อมีความผิดอาญาเกิดขึ้น แต่พนักงานอัยการก็สามารถทำการสอบสวนได้ด้วยตนเองเช่นเดียวกัน โดยอัยการมีอำนาจทำการสอบสวนได้ในความผิดทุกประเภท ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายสำนักงานอัยการ มาตรา 6 วรรคหนึ่ง

สำหรับโครงสร้างองค์กรและบุคคลที่ทำหน้าที่สอบสวนคดีพิเศษของประเทศญี่ปุ่น คือ หน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษ (Special Investigations Department หรือ SID) เป็นหน่วยงานภายในสังกัดสำนักงานอัยการสูงสุด มีหน้าที่สืบสวนคดีภาษี คดีรับสินบน คดีฉ้อโกงบริษัท คดีปั่นหุ้น และคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น มีพนักงานอัยการประจำสำนักงานอัยการจังหวัดเป็นพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่น ได้ให้อำนาจอัยการในการเข้าไปเกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดี ดังต่อไปนี้

(1) อัยการมีอำนาจเริ่มคดีเองได้ แม้จะไม่มีผู้ใดร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่ออัยการ หากอัยการทราบเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น อัยการจะทำการสอบสวนคดีเอง และกฎหมายยังได้เปิดช่องให้ผู้เสียหายสามารถร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่ออัยการได้ เมื่ออัยการ

รับคำร้องทุกข์แล้วจะดำเนินการเอง หรือสั่งให้พนักงานสอบสวนร่วมมือในการสอบสวนหรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนต่อไปจนเสร็จก็ได้ (มาตรา 193)

(2) การใช้มาตรการบังคับต่าง ๆ เช่น การออกหมายจับ คืบ หรือควบคุมผู้ถูกจับ แม้จะเป็นหน้าที่ของศาลโดยแท้ แต่ขั้นตอนบางส่วนก็เป็นภารกิจของอัยการด้วย กล่าวคือ การใช้มาตรการบังคับเป็นหน้าที่ของศาล โดยอัยการเป็นผู้ไต่สวนตรวจสอบหมายจากที่ตำรวจร้องขอเพื่อที่จะเสนอต่อศาลต่อไป ไม่ใช่ตำรวจจะมายื่นคำร้องขอต่อศาลได้เลย ถ้าอัยการเห็นชอบก็ยื่นคำร้องต่อศาล แต่เมื่อเรื่องถึงศาลแล้วศาลอาจเห็นด้วยหรือไม่ก็ได้ ถ้าศาลเห็นด้วยกับความจำเป็นที่ต้องใช้มาตรการบังคับ ตำรวจจะเป็นผู้ดำเนินการดังกล่าวภายใต้คำสั่งของอัยการ

(3) อัยการในฐานะตัวแทนของรัฐในการดำเนินคดีอาญา โดยเอาผิดกับผู้กระทำ ความผิดและกีดปล่อยผู้บริสุทธิ์ จึงต้องมีความเป็นกลางซึ่งในบางครั้งอัยการอาจถอนฟ้องหรือปิดคดีโดยเหตุผลที่ว่าจำเลยบริสุทธิ์ หรือพยานหลักฐานที่รวบรวมยังไม่เพียงพอที่จะลงโทษจำเลย อัยการก็จะปล่อยตัวจำเลยให้เป็นอิสระต่อไป และการเสนอพยานหลักฐานต่าง ๆ ต่อศาล อัยการก็จะเสนอข้อเท็จจริงที่เป็นผลดีต่อจำเลยด้วย (มาตรา 439(1))

(4) ในระหว่างการดำเนินคดีอาญา อัยการมีอำนาจสั่งสอบสวนเพิ่มเติมได้อย่างกว้างขวาง เช่น สอบสวนบุคคลใดเป็นผู้ต้องหาเพิ่มเติมจากการที่พนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนไว้และในคดียุ่งยากซับซ้อน อัยการจะเข้าไปเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกว่าคดีธรรมดาโดยทั่วไป เช่น อาจจะเรียกสำนวนสอบสวนจากพนักงานสอบสวนมาตรวจดูเป็นระยะ หรืออาจสั่งให้พนักงานสอบสวนส่งพยานบุคคลหรือผู้ต้องหา ผู้เสียหายมาซักถามเองก็ได้

(5) การสอบสวนคดีอาญาที่เกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ เช่น ความผิดเกี่ยวกับธุรกิจธนาคาร คดีเกี่ยวกับธุรกิจคอร์รัปชันในระบบราชการชั้นผู้ใหญ่

สาธารณรัฐลิทัวเนียได้มีรัฐบัญญัติการสอบสวนพิเศษ (Law on the Special Investigation Service , 2000) กำหนดโครงสร้างองค์กรที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนพิเศษ คือ หน่วยงานสอบสวนพิเศษ ประกอบด้วยคณะกรรมการ กอง สาขา และหน่วยอื่น ๆ ซึ่งการจัดตั้งหรือล้มเลิก และจำนวนสมาชิกของหน่วยงานสอบสวนพิเศษจะต้องได้รับการรับรองโดยผู้บัญชาการของหน่วยงานสอบสวนพิเศษ และให้บุคลากรของหน่วยงานสอบสวนพิเศษ ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ ข้าราชการ และลูกจ้างตามสัญญา นอกจากนี้ยังกำหนดให้หน่วยงานสอบสวนพิเศษมีภารกิจในการคุ้มครองและปกป้องบุคคล สังคม และรัฐ จากการทุจริต และดำเนินการป้องกันและตรวจสอบการทุจริต

สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ได้จัดตั้งหน่วยสอบสวนพิเศษขึ้นโดยรัฐบัญญัติการสอบสวนพิเศษและศาลพิเศษ ค.ศ. 1996 (The Special Investigation Units and Special Tribunal Act 74 of 1996) หน่วยสอบสวนพิเศษนี้ประกอบไปด้วยหัวหน้าหน่วย 1 คน ซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี

หน่วยสอบสวนพิเศษมีหน้าที่สืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำการ หรือเว้นการกระทำการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวน และหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดในรับบัญญัติการสอบสวนพิเศษและศาลพิเศษ

จะเห็นได้ว่า โครงสร้างองค์กรสอบสวนคดีพิเศษของต่างประเทศที่กล่าวมาข้างต้น เป็นกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้จัดตั้งองค์กรในรูปของหน่วยงานขึ้นเพื่อปฏิบัติการตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานเป็นผู้ทำหน้าที่ในกระบวนการสอบสวนคดีพิเศษให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยไม่ปรากฏว่ามีการจัดตั้งองค์กรในรูปคณะกรรมการหรือคณะบุคคลอื่นใดเข้ามาใช้อำนาจในการกำหนดให้ความผิดใดเป็นคดีพิเศษแต่อย่างใด ซึ่งก็เป็นการเพียงพอและมีความเหมาะสมที่จะทำให้กระบวนการสอบสวนคดีพิเศษสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต่างจากโครงสร้างองค์กรการสอบสวนคดีพิเศษของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการคดีพิเศษ ซึ่งมีปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการคดีพิเศษในส่วนที่เป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการคดีพิเศษ และปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ดังที่ได้วิเคราะห์มาแล้วข้างต้น

นอกจากนี้ จากการศึกษายังพบว่า โครงสร้างองค์กรสอบสวนคดีพิเศษของต่างประเทศจะกำหนดลักษณะประเภทของคดีพิเศษที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานไว้ในกฎหมายเท่านั้น เช่น สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ กำหนดลักษณะฐานความผิดที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยสอบสวนพิเศษ ดังนี้

- (1) การบริหารจัดการโดยมิชอบที่ร้ายแรงที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐใด ๆ
- (2) การปฏิบัติไม่เหมาะสมหรือผิดกฎหมายโดยนายจ้างของหน่วยงานของรัฐใด ๆ
- (3) การใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินของรัฐโดยไม่เหมาะสม
- (4) การแสวงหาผลประโยชน์ที่ผิดกฎหมายและผิดปกติ การกระทำความผิด การใช้มาตรการหรือการปฏิบัติที่มีผลต่อทรัพย์สินของรัฐ
- (5) กระทำโดยเจตนาหรือประมาททำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของรัฐ
- (6) คอร์รัปชันเกี่ยวกับการดำเนินการในหน้าที่ในองค์กรของรัฐ
- (7) การปฏิบัติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสมของบุคคลใด ๆ ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อผลประโยชน์ของรัฐ

ฐานความผิดดังกล่าวนี้ได้บัญญัติอยู่ในรับบัญญัติการสอบสวนพิเศษและศาลพิเศษ ค.ศ. 1996 หรือแม้แต่ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น หรือสาธารณรัฐลิทัวเนีย ก็ล้วนแล้วแต่มีการกำหนดลักษณะของความผิดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสิ้น โดยมีได้มีการกำหนดให้มี

คณะกรรมการหรือคณะบุคคลใดสามารถใช้ดุลพินิจกำหนดให้คดีความผิดอาญาใดเป็นคดีพิเศษได้ แต่อย่างไร

การกำหนดลักษณะประเภทของคดีไว้ในกฎหมายดังกล่าว เป็นการใช้หลักทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจผูกพัน มาใช้แทนอำนาจดุลพินิจ กล่าวคือ อำนาจผูกพันเป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรนั้น จะต้องออกคำสั่งและจะต้องออกคำสั่งที่มีเนื้อความตามที่ได้กำหนดไว้นั้น

ลักษณะของการใช้อำนาจผูกพันจึงหมายความว่า การจะตัดสินใจในทางกฎหมายต้องมีข้อเท็จจริงปรากฏขึ้นมาก่อน ถ้าข้อเท็จจริงอย่างนี้เกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ที่ผูกพันที่ต้องตัดสินใจไปในทางนี้เท่านั้น คือตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จะตัดสินใจเป็นอย่างอื่นไปไม่ได้ จึงเห็นได้ว่าอำนาจผูกพันนั้นแท้ที่จริงแล้วก็คือน้ำที่นั่นเอง

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบประเทศไทยกับหลักทฤษฎีทางกฎหมายและแนวคิดของต่างประเทศดังกล่าวพบว่า ประเทศไทยควรนำหลักทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจผูกพัน มาปรับใช้แทนการใช้อำนาจดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษในการมีมติให้คดีความผิดใดเป็นคดีพิเศษ ซึ่งสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ทางกฎหมายของต่างประเทศที่ไม่มีการบัญญัติกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการหรือคณะบุคคลใดสามารถใช้ดุลพินิจกำหนดให้คดีอาญาใดเป็นคดีพิเศษได้ แต่จะบัญญัติถึงลักษณะของคดีพิเศษไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ตราขึ้น โดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากการดำเนินคดีพิเศษนั้น เป็นการจำกัดสิทธิ หรือเป็นการกระทบสิทธิของประชาชน ดังนั้น จึงต้องผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของปวงชนก่อน

จะเห็นได้ว่า หากประเทศไทยนำแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจผูกพัน โดยการกำหนดลักษณะของคดีพิเศษไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายให้ชัดเจนดังเช่นของต่างประเทศ ก็จะทำให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการใช้และการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะทำให้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 สามารถบังคับใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมาย ทำให้กระบวนการสอบสวนคดีพิเศษเป็นไปโดยโปร่งใส มีประสิทธิภาพ สามารถอำนวยความสะดวกและเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ประชาชน ตลอดจนป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมพิเศษที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ดังนั้น การที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ 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) แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษ ดังนี้

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

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

(3) แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดลักษณะของคดีพิเศษ จากเดิมที่แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทแรก เป็นคดีความผิดตามกฎหมายที่กำหนดอยู่ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ และที่กำหนดโดยกฎกระทรวง และประเภทที่สอง เป็นคดีความผิดที่คณะกรรมการคดีพิเศษมีมติให้เป็นคดีพิเศษ แก้ไขให้คดีพิเศษเหลือประเภทเดียว โดยเป็นคดีความผิดตามที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น ดังนั้น เห็นควรแก้ไขมาตรา 21 ดังนี้

(3.1) ความในวรรคหนึ่งของมาตรา 21 เห็นควรแก้ไขเป็น

“คดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ คดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ โดยคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายดังกล่าวจะต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(ก) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ

(ข) คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(ค) คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญ หรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม

(ง) คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือ ผู้สนับสนุน

(จ) คดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมิใช่ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัยเมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่า น่าจะได้กระทำความผิดอาญาหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา”

(3.2) ตัดความในวรรคห้าของมาตรา 21 ออก

ซึ่งการแก้ไขดังกล่าว เพื่อให้คดีพิเศษที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมสอบสวนคดี พิเศษมีกำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น

(4) แก้ไขมาตรา 23/1 เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขมาตรา 21 โดยแก้ไขความใน วรรคหนึ่งของมาตรา 23/1 เป็น “ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าคดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดี พิเศษตามมาตรา 21 ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนคดีดังกล่าวได้” และให้ยกเลิก ความในวรรคสองของมาตรา 23/1

(5) อย่างไรก็ตาม เมื่อได้มีการยกเลิกคณะกรรมการคดีพิเศษแล้ว ย่อมส่งผลให้ ตำแหน่งอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งในการดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตำแหน่งดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นตำแหน่งที่ให้คุณให้โทษต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งปัจจุบัน ตำแหน่งที่มีลักษณะดังกล่าวนี้ นอกจากฝ่ายบริหารจะเป็นผู้เสนอแต่งตั้งแล้ว ยังต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา เพื่อเป็นการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารอีกชั้นหนึ่งด้วย เช่น ตำแหน่ง เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะ เพิ่มเติมว่า ปัจจุบันตำแหน่งอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นตำแหน่งที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอ แต่งตั้งเท่านั้น จึงควรแก้ไขให้การเสนอแต่งตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมสอบสวนคดี พิเศษ มิได้มาจากฝ่ายบริหารแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษแต่งตั้งขึ้นตาม คำแนะนำของคณะรัฐมนตรี โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา มีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี และ ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดและมีความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น