

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่มีลักษณะพิเศษซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง และความปลอดภัยของประชาชน พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้อำนาจฝ่ายปกครองในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้บางประการ เพื่อประโยชน์แก่รัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อย ระบบเศรษฐกิจ การคลัง และความมั่นคงของประเทศ กฎหมายดังกล่าวนี้ได้กำหนดโครงสร้างองค์กรการใช้อำนาจรัฐในรูปคณะกรรมการ คณะกรรมการคดีพิเศษ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะของการกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น คณะกรรมการคดีพิเศษจึงถือเป็นฝ่ายปกครองของรัฐที่มีภารกิจในการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง อันเป็นภารกิจที่สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐ

เมื่อพิจารณาบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการคดีพิเศษเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ในระดับนโยบายที่มีความสำคัญต่อการอำนวยความสะดวกและการรักษาความสงบเรียบร้อย การดำเนินการตามบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษจึงอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการพิจารณามีมติให้คดีความผิดอาญาอื่นใดเป็นคดีพิเศษนั้น จะเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้อำนาจสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดีโดยเฉพาะบุคคลที่เป็นผู้ถูกกล่าวหา ดังนั้น การทำหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษนั้น นอกจากจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองแล้ว ยังต้องคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอีกด้วย

จากการศึกษาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ดังกล่าว พบว่า ยังมีบทบัญญัติบางประการที่

ไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ หลักความไม่มีส่วนได้เสีย หลักการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม และหลักการใช้และการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจฝ่ายปกครอง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นปัญหาในทางกฎหมาย ดังต่อไปนี้

(1) ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างคณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการคดีพิเศษ โดยเฉพาะที่มาของบุคคลที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และบุคคลที่เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ดังนี้

(1.1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการคดีพิเศษ

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 กำหนดให้คณะกรรมการคดีพิเศษมีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ส่วน กล่าวคือ ส่วนที่หนึ่ง มีกรรมการโดยตำแหน่ง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นต้น และส่วนที่สอง มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งจำนวน 9 คน ซึ่งเมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการคดีพิเศษดังกล่าวพบว่า ส่วนใหญ่จะเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายรัฐบาลแทบทั้งสิ้น บางส่วนเป็นข้าราชการซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และบางส่วนเป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี จึงอาจกล่าวได้ว่า ในคณะกรรมการคดีพิเศษประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้เสีย และไม่มีความเป็นอิสระจากอำนาจบังคับบัญชาของฝ่ายรัฐบาลอย่างแท้จริง ความเห็นของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่งย่อมมีอิทธิพลต่อการจูงใจหรือโน้มน้าวให้กรรมการอื่นมีความเห็นและตัดสินใจไปในทิศทางเดียวกับความเห็นของประธานกรรมการ หากเป็นเช่นนี้แล้ว การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษ โดยเฉพาะการพิจารณามีมติให้รับคดีความผิดอาญาอื่นใดเป็นคดีพิเศษซึ่งจะเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้อำนาจสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษที่จะส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดี ย่อมขาดความเป็นอิสระและไม่เป็นกลางขัดต่อหลักความไม่มีส่วนได้เสีย อันจะส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง

(1.2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ

องค์ประกอบของคณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 นอกจากการกำหนดให้มีกรรมการโดยตำแหน่งแล้ว ยังมีการกำหนดให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจในการแต่งตั้ง เมื่อพิจารณาการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษดังกล่าวพบว่า พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งอื่นใดที่เกี่ยวข้อง มิได้มีการกำหนดถึงกระบวนการแต่งตั้งไว้อย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการสรรหา

บุคคล การตรวจสอบคุณสมบัติ การพิจารณาคัดเลือก ดังนั้น จึงทำให้เกิดปัญหาของการใช้ช่องว่างทางกฎหมายที่ฝ่ายการเมืองสามารถเข้าแทรกแซงกระบวนการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อหน้าที่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษขาดความเป็นอิสระและไม่เป็นกลาง อีกทั้งกระบวนการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิก็ไม่มีมาตรฐานการปฏิบัติที่ชัดเจน ขาดความโปร่งใส ไม่เป็นไปตามหลักนิติรัฐและทฤษฎีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม

(2) ปัญหาเกี่ยวกับการใช้และการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ดังนี้

(2.1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 โดยกฎหมายดังกล่าวได้เปิดช่องให้คณะกรรมการคดีพิเศษสามารถใช้ดุลพินิจจนเกินขอบเขตวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยเฉพาะอำนาจของคณะกรรมการคดีพิเศษในการกำหนดให้คดีใดเป็นคดีพิเศษนั้น กฎหมายมิได้กำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษไว้อย่างชัดเจน เท่ากับเป็นการเปิดช่องให้คณะกรรมการคดีพิเศษสามารถใช้ดุลพินิจเลือกได้ว่าจะให้คดีความผิดอาญาใดเป็นคดีพิเศษได้โดยไม่มีขอบเขตปราศจากการควบคุมโดยบทบัญญัติของกฎหมายและปราศจากการตรวจสอบใด ๆ อันจะส่งผลให้มีการปฏิบัติหน้าที่และใช้ดุลพินิจได้ตามอำเภอใจ ขาดความเหมาะสม จนกลายเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขัดต่อหลักการใช้อำนาจดุลพินิจฝ่ายปกครอง

(2.2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 การที่คณะกรรมการคดีพิเศษใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 พิจารณามีมติให้คดีความผิดอาญาใดเป็นคดีพิเศษนั้น จะเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้อำนาจสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดี โดยเฉพาะบุคคลที่เป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา และจากการตรวจสอบพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 รวมถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ก็ไม่พบว่ามียกเว้นของกฎหมายใดกำหนดถึงกระบวนการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษในการมีมติให้คดีใดเป็นคดีพิเศษไว้แต่อย่างใด ส่งผลให้มติของคณะกรรมการคดีพิเศษไม่อาจมีการอุทธรณ์หรือยกเลิกเพิกถอนได้ การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษในการมีมติให้คดีความผิดใดเป็นคดีพิเศษจึงเป็นการขัดต่อหลักการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจฝ่ายปกครอง ซึ่งหากคณะกรรมการคดีพิเศษใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบในการมีมติให้คดีใดเป็นคดีพิเศษ จึงย่อมส่งผล

กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและส่งผลเสียหายต่อรัฐและกระบวนการยุติธรรมที่ไม่อาจ
อำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้นกับประชาชนได้

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ปัญหาโครงสร้าง การใช้และการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจของ
คณะกรรมการคดีพิเศษที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ผู้เขียนเห็นควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติ
การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ดังต่อไปนี้

(1) ให้ยกเลิกบทบัญญัติที่กำหนดให้มีคณะกรรมการคดีพิเศษ โดยยกเลิกความใน
หมวด 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 จากเดิมที่กำหนดให้คณะกรรมการคดีพิเศษอาจมีมติให้
ยกเว้นคุณสมบัติของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามมาตรา 15 วรรคสอง และคุณสมบัติของ
เจ้าหน้าที่คดีพิเศษตามมาตรา 16 วรรคสอง แก้ไขให้เป็นอำนาจของ อ.ก.พ.กรมสอบสวนคดีพิเศษ

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

(3) แก้ไขการกำหนดลักษณะคดีพิเศษตามมาตรา 21 จากเดิมที่แบ่งออกเป็น 2 ประเภท
คือ ประเภทแรก เป็นคดีความผิดตามกฎหมายที่กำหนดอยู่ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติและที่
กำหนดโดยกฎกระทรวง และประเภทที่สอง เป็นคดีความผิดที่คณะกรรมการคดีพิเศษมีมติให้เป็น
คดีพิเศษ แก้ไขให้คดีพิเศษเหลือประเภทเดียว โดยเป็นคดีความผิดตามที่กำหนดไว้ในบัญชีท้าย
พระราชบัญญัตินี้เท่านั้น เพื่อให้คดีพิเศษที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมสอบสวนคดีพิเศษมี
กำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น

(4) แก้ไขเรื่องอำนาจการสืบสวนของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามมาตรา 23/1
ให้สอดคล้องกับการแก้ไขมาตรา 21 โดยแก้ไขความในวรรคหนึ่งของมาตรา 23/1 เป็น “ในกรณีที่มี
เหตุอันควรสงสัยว่าคดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 ให้พนักงานสอบสวนคดี
พิเศษมีอำนาจสืบสวนคดีดังกล่าวได้” และให้ยกเลิกความในวรรคสองของมาตรา 23/1

(5) นอกจากนี้ เมื่อได้มีการยกเลิกคณะกรรมการคดีพิเศษแล้ว ย่อมส่งผลให้ตำแหน่ง
อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งในการดำเนินการตาม
อำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ตำแหน่งดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นตำแหน่งที่ให้คุณให้โทษต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งปัจจุบันตำแหน่งที่มีลักษณะให้คุณให้โทษต่อบุคคลนั้น นอกจากฝ่ายบริหารจะเป็นผู้เสนอแต่งตั้งแล้ว ยังต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา เพื่อเป็นการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารอีกชั้นหนึ่งด้วย เช่น ตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่า ปัจจุบันตำแหน่งอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นตำแหน่งที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอแต่งตั้งเท่านั้น จึงควรแก้ไขให้การเสนอแต่งตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ มิได้มาจากฝ่ายบริหารแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษแต่งตั้งขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา มีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดและมีความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น