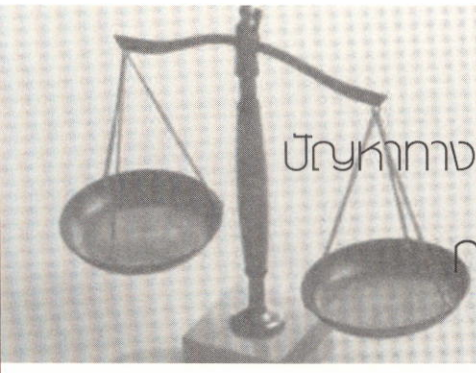


ปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗

อัครเดช มณีภาค*

อาชญากรในปัจจุบันมีความเชี่ยวชาญและความชำนาญเพิ่มมากขึ้น ในบางครั้งมีการรวมกลุ่มกันเป็นลักษณะองค์กรอาชญากรรม นอกจากนี้ลักษณะการประกอบอาชญากรรมก็มีความซับซ้อนมากขึ้นไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีพิเศษที่มีลักษณะ เป็นคดีอาชญากรรมมีการวางแผนอย่างเป็นระบบ คดีเกี่ยวกับเศรษฐกิจการเงินที่มีระบบบัญชีสลับซับซ้อน หรือคดีเกี่ยวกับสถาบันการเงิน คดีที่ใช้คอมพิวเตอร์กระทำความผิด คดีที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและเศรษฐกิจในระดับชาติ เช่น คดีเกี่ยวกับการฟอกเงิน การฉ้อโกงประชาชน การปั่นหุ้น การหลีกเลี่ยงภาษีอากร การละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวจึงมีการตราพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ เพื่อจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษ สังกัดกระทรวงยุติธรรมขึ้น เพื่อทำหน้าที่สอบสวนคดีพิเศษ ตามพระราชบัญญัตินี้ กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยมีลักษณะเป็นองค์กรสหวิชาชีพที่มุ่งปฏิบัติงานในเชิงรุกเพื่ออำนวยความยุติธรรมทางกฎหมายให้กับสังคม ไม่ให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจและการคลังของรัฐ วัตถุประสงค์สำคัญของกรมสอบสวนคดีพิเศษคือการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมและควบคุมอาชญากรรมพิเศษ ได้แก่ อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ อาชญากรรมข้ามชาติ องค์กรอาชญากรรม รวมทั้งอาชญากรรมอื่นที่สร้างความเสียหายและส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้กรมสอบสวนคดีพิเศษยังมีการพัฒนารูปแบบ วิธีการและมาตรการในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทั้งภายในและภายนอกประเทศให้ทันสมัยขึ้นด้วย กรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นหน่วยงานที่ผู้เสียหายหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบต้องการให้หน่วยสอบสวนคดีพิเศษเป็นผู้รับผิดชอบคดี โดยเฉพาะคดีที่ซับซ้อน โดยกฎหมายให้อำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐาน รวมตลอดถึงการกำหนดคุณสมบัติเจ้าพนักงานที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทาง

---

* นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
เนติบัณฑิต สำนักศึกษาอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
กำลังศึกษาปริญญาเอก สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏจันเกษม

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ามี พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ใช้บังคับแล้วก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ยังมีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการสอบสวนคดีพิเศษหลายประการ เช่น

ประการแรก ปัญหาการใช้อำนาจสืบสวนของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง ก่อให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนในการใช้อำนาจสืบสวน ทั้งนี้เนื่องจากมาตราดังกล่าว ได้บัญญัติให้อำนาจการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ แก่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ โดยบัญญัติว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ และเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ หรือพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วแต่กรณี..." จากกรณีดังกล่าวในการปฏิบัติหน้าที่ด้านสืบสวนของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาข้อหารือของกรมสอบสวนคดีพิเศษมีความเห็นว่า[๑] เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๒(๑๐) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งกำหนดให้ "การสอบสวน" หมายความถึงการแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิด ประกอบกับมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ แล้วจะเห็นได้ว่าการที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษจะมีอำนาจสืบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะต้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ ซึ่งกำหนดให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจหน้าที่สืบสวนและสอบสวนและให้เจ้าหน้าที่คดีพิเศษในการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะคดีความผิดทางอาญาที่เป็นคดีพิเศษแล้วเท่านั้น" จากแนววินิจฉัยดังกล่าวจึงเกิดผลว่า คดีนั้นจะต้องมีลักษณะเป็นคดีพิเศษก่อน เจ้าพนักงานคดีพิเศษจึงสามารถสืบสวนสอบสวนได้ ปัญหาทางกฎหมายที่ตามมาก็คือ

- ทำให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษไม่สามารถรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องในคดีได้เท่าที่ควร เนื่องจากไม่สามารถที่จะเข้าไปทำการสืบสวนเก็บรวบรวมพยานหลักฐานก่อนที่จะเป็นคดีพิเศษได้ ซึ่งกว่าจะเป็นคดีพิเศษอาจทำให้พยานหลักฐานที่สำคัญบางอย่างหายไปไม่สามารถเก็บรวบรวมมาเป็นพยานหลักฐานได้

- พยานหลักฐานที่ได้มาจากการสืบสวนก่อนเป็นคดีพิเศษ จะเป็นพยานหลักฐานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นการแสวงหาพยานหลักฐานโดยที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจกระทำได้

---

[๑] หนังสือตอบปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษที่ นร ๐๙๐๑.๑๒/ป๑๖๐๔ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๗

ทำให้พยานหลักฐานที่ได้มาจากการสืบสวนก่อนเป็นคดีพิเศษ ใช้เป็นพยานหลักฐานในชั้นศาลไม่ได้ เพราะเป็นพยานหลักฐานที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

จะเห็นได้ว่าปัจจุบันการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในการสืบสวนข้อเท็จจริงในกรณีที่ยังไม่เป็นคดีพิเศษนั้น พนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะมีการหลีกเลี่ยงวลีในการปฏิบัติงานด้านสืบสวน โดยจะใช้คำว่า "ตรวจสอบข้อเท็จจริง" จากกรณีดังกล่าวเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ ซึ่งไม่ได้มองไปถึงอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และพยานหลักฐานที่ได้มาจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนเป็นคดีพิเศษนั้นจะเป็นพยานหลักฐานที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งทำให้การบังคับใช้กฎหมายด้านการสืบสวนสอบสวน ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง เป็นไปโดยไม่มีประสิทธิภาพไม่สามารถปราบปรามอาชญากรรมได้อย่างแท้จริงส่งผลต่อกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าในชั้นพนักงานสอบสวน อัยการ และชั้นพิจารณาคดีในศาล

ประการที่สอง ปัญหาการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ) ในการกำหนดให้คดีใดเป็นคดีพิเศษตาม พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ มาตรา ๒๑ เนื่องจากมาตรา ๑๐ ตาม พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ ได้บัญญัติให้อำนาจ กคพ. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงกำหนดคดีพิเศษ ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑)

๒) กำหนดรายละเอียดความผิดทางอาญาอื่นตาม มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๒)...และคดีความผิดทางอาญาที่เป็นคดีพิเศษนั้น นอกจากที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แล้ว คดีความผิดทางอาญาอื่นที่ กคพ. ลงมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๒) ก็เป็นคดีพิเศษด้วยเช่นกัน

จากการที่ กคพ.มีอำนาจใช้ดุลพินิจกำหนดให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษนั้น กรณีดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในการใช้ดุลพินิจของ กคพ. เพราะการใช้ดุลพินิจของ กคพ.ดังกล่าวไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการกำหนดว่าควรใช้หลักเกณฑ์ใดในการกำหนดให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ จากกรณีดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาดังนี้

(๑) ในแง่การสอบสวน จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนและเกิดความสับสนแก่ประชาชนซึ่งเคยร้องทุกข์ไว้กับพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ว่าสำนวนดังกล่าวจะสามารถดำเนินการได้ต่อไปหรือไม่ หรือจะต้องดำเนินการสอบสวนใหม่ทั้งสำนวน หากสามารถดำเนินการต่อไปได้จะต้องมีการโอนสำนวนกลับไปกลับมาระหว่างราชการ ทำให้การสอบสวนล่าช้า ไม่สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔ ที่บัญญัติว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยจะต้องได้รับการสอบสวนด้วยความรวดเร็วต่อเนื่อง และเป็นธรรม โดยอาจเกิดผลเสียต่อรูปคดี

(๒) ในแง่การสืบสวน คดีที่มีผู้มาร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนในท้องที่ที่ได้ทำการสืบสวนไปแล้วเป็นอันต้องยุติลงจะทำให้การสืบสวนในคดีนั้นขาดความต่อเนื่องและรวดเร็วในการที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดี

จากประเด็นปัญหาข้างต้น ทำให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องเกิดความไม่เข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนสอบสวนในความผิดที่เกิดขึ้นและยังเกิดความสับสนในการติดต่อประสานงานในเรื่องต่าง ๆ ว่าจะต้องประสานติดต่อกับหน่วยงานใด ผลเสียก็จะตกอยู่กับประชาชนผู้เสียหายก็จะไม่ได้รับการอำนวยความยุติธรรมภายในเวลาอันเหมาะสม นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบให้การสืบสวนสอบสวนดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดไม่ทั่วถึงและไม่ครอบคลุมทั่วประเทศอันเป็นผลให้มีการลักลอบกระทำความผิดโดยไม่เกรงกลัวกฎหมายบ้านเมืองยิ่งขึ้น

ประการที่สาม ปัญหาการสืบสวนสอบสวนด้วยเทคนิคพิเศษ ทั้งนี้เนื่องจากพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ ได้เปิดช่องให้มีการใช้เทคนิคพิเศษ เช่น "การแฝงตัว" มาใช้ในการสืบสวนสอบสวนนั้น อาจเกิดปัญหาเช่น ปัญหาในการตีความคำว่า "การแฝงตัว" รวมทั้งปัญหา หลักเกณฑ์ ขั้นตอนวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการแฝงตัว ในกรณีนี้ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ มาตรา ๒๗ ได้บัญญัติว่า กรณีจำเป็นและเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดีหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจให้บุคคลใด จัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดขึ้นหรือเข้าไปแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มคนใด เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่อธิบดีกำหนด สำหรับข้อบังคับกรมสอบสวนคดีพิเศษว่าด้วยการจัดทำเอกสาร หลักฐานและการแฝงตัว พ.ศ. ๒๕๔๘ นั้นกำหนดว่า การอนุมัติให้บุคคลใดเข้าไปแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มคนใดเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนให้เป็นอำนาจของอธิบดีหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ดังนี้จะเห็นได้ว่ามาตรา ๒๗ และข้อบังคับดังกล่าวนั้น ไม่ได้ให้นิยามของคำว่า การแฝงตัว ไว้ว่า หมายความว่าอย่างไร อีกทั้งมิได้กำหนดหลักการคุ้มครองการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการแฝงตัวไว้อย่างชัดเจน เมื่อพิจารณาถึงทางปฏิบัติของผู้เข้าไปทำการแฝงตัวนั้นจะพบว่า การที่สายลับแฝงตัวเข้าไปเป็นสมาชิกขององค์กรอาชญากรรมนั้น การจะเข้าไปล่วงรู้ข้อมูลภายในดังกล่าวต้องใช้ระยะเวลานาน สายลับดังกล่าวต้องกระทำการเพื่อให้เกิดความยอมรับ เช่น ต้องเป็นผู้ร่วมในการกระทำความผิดขององค์กรอาชญากรรมนั้นด้วยเพื่อให้ได้รับความไว้วางใจและไม่ให้องค์กรอาชญากรรมสงสัยว่าเป็นสายลับของเจ้าหน้าที่ตำรวจ หากพิจารณาตามหลักกฎหมายแล้วการกระทำของสายลับที่เข้าไปแฝงตัวถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย นอกจากนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้เข้าไปทำการแฝงตัวก็ยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้การคุ้มครองไว้แต่อย่างใด สำหรับในกรณีพยานหลักฐานที่ได้มาจากการแฝงตัวดังกล่าวก็มีปัญหาว่าจะนำมาใช้เป็นหลักฐานได้หรือไม่ เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีการปฏิบัติการลับของ FBI แล้วจะพบว่าข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติการลับของ FBI มีการให้คำนิยามของคำว่าการปฏิบัติการลับ (Undercover Operation) ไว้ชัดเจน ว่าหมายถึง การสืบสวนของเจ้าหน้าที่ที่ต้องใช้การสืบสวนลับอย่าง

ต่อเนื่องตลอดระยะเวลาของการสืบสวน รวมทั้งมีการกำหนดหลักการคุ้มครองด้านความเสี่ยงและผลประโยชน์จากการปฏิบัติการลับโดยคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านภยันตรายที่อาจเกิดขึ้น ความเสียหายของทรัพย์สิน มีการกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติการลับ และการกำหนดห้ามเจ้าหน้าที่อำพรางคนใดเข้าไปเกี่ยวข้องในกิจกรรมที่ถือว่าเป็นการละเมิดกฎหมายทั้งในระดับสมาพันธรัฐ รัฐ และท้องถิ่น มีการกำหนดห้ามเจ้าหน้าที่อำพรางเข้าไปร่วมในการกระทำรุนแรงใด ๆ ยกเว้นเป็นการป้องกันตนเอง

ซึ่งหากข้อบังคับดังกล่าวของกรมสอบสวนคดีพิเศษนั้น มีการบัญญัติให้คำนิยามของคำว่าการแฝงตัวไว้ชัดเจนดังเช่นกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ก็จะเกิดประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่หรือบุคคลผู้ที่ปฏิบัติตามข้อบังคับดังกล่าว ซึ่งจะเป็นไปตามแนวคิดและทฤษฎีของการสืบสวนซึ่งได้ให้คำนิยามของคำว่าการสืบสวนไว้ว่าหมายถึงการแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและเพื่อทราบรายละเอียดแห่งความผิด

ประการที่สี่ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ ยังมีปัญหาทางกฎหมายในส่วนที่เกิดความทับซ้อนกับกฎหมายฉบับอื่นอีกด้วย เช่น ความทับซ้อนกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้เนื่องจาก ก่อนที่พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มีผลบังคับใช้นั้น งานสอบสวนทั่วไปจะเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ส่วนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจในการไต่สวนหรือสอบสวนให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่เมื่อมีการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษขึ้น และมีพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ ก็ทำให้อำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกิดมีความซ้ำซ้อน กันขึ้น เช่น ปัญหา ความซ้ำซ้อนในการสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ปัญหาความซ้ำซ้อนเรื่องอำนาจสอบสวนว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อรัฐ

สรุป

แม้ว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ ขึ้นใช้บังคับแล้วก็ตาม ยังมีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการใช้บังคับกฎหมายดังกล่าวอันเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้อยู่ อีกหลายประการ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ ปัญหาการใช้เทคนิคพิเศษต่าง ๆ ในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ ปัญหาการทับซ้อนของการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยคดีพิเศษกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปัญหาเหล่านี้ควรได้รับการแก้ไขโดยการปรับปรุงพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ เพื่อให้ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่มีลักษณะพิเศษให้เหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบันต่อไป