



แนวทางการปฏิรูปกรมสอบสวนคดีพิเศษ

จันทิมา ธนาสว่างกุล*

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ) ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ก็เพื่อให้มีหน่วยงานพิเศษและมีผู้เชี่ยวชาญพิเศษในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาบางประเภทที่ยุ่งยากซับซ้อน เช่น คดีอาชญากรรมข้ามชาติ คดีอาชญากรรมด้านเศรษฐกิจการเงิน คดีอาชญากรรมที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ คดีอาญาที่ผู้กระทำความผิดเป็นผู้ทรงอิทธิพล และพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดชัดเจนเป็นครั้งแรกที่ให้พนักงานอัยการมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เพื่อประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกและคุณภาพในการสั่งคดีอาญาตลอดจนฟ้องร้องคดีอาญาชั้นสู่ศาล รวมทั้งการสืบพยานในศาลยุติธรรมต่อไป

ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา กรมสอบสวนคดีพิเศษไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้อย่างแท้จริง จนขาดความเชื่อถือและความไว้วางใจจากประชาชน ซึ่งบทความนี้ได้วิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนะแนวทางแก้ไขโดยพิจารณาประเด็นปัญหาด้านกฎหมายและด้านบุคลากร

ด้านกฎหมาย ตามบทบัญญัติพระราชบัญญัติกรมสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ นั้น ปัญหาสำคัญคือการพิจารณาว่าคดีการกระทำความผิดอาญาใดเป็นคดีพิเศษภายใต้ขอบข่ายการดำเนินการของพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้น ตกอยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษ และการที่พนักงานอัยการจะเข้าร่วมสอบสวนคดีพิเศษโดยส่วนใหญ่ก็เป็นไปตามดุลพินิจของคณะกรรมการชุดดังกล่าวด้วย คณะกรรมการดังกล่าวจึงเป็นกลไกสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความเป็นธรรม แต่ปรากฏว่าคณะกรรมการชุดดังกล่าวมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากการแต่งตั้งโดยฝ่ายการเมืองจำนวนมาก จึงเกิดการแทรกแซงโดยฝ่ายการเมือง และมีการใช้ดุลพินิจพิจารณาคดีพิเศษดังกล่าวเป็นไปในลักษณะที่กว้างขวางมาก ดังนั้น การดำเนินคดีพิเศษจึงถูกนำไปใช้เป็นกลไกเครื่องมือทางการเมืองได้โดยง่าย ระบบการดำเนินคดีพิเศษจึงไม่อาจมีความอิสระเที่ยงธรรม ซึ่งจะต้องแก้ไขกฎหมายในประเด็นต่าง ๆ ดังกล่าวเพื่อปฏิรูปกรมสอบสวนคดีพิเศษ

*อัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ สำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย สำนักงานอัยการสูงสุด

ด้านบุคลากร พบว่ากรมสอบสวนคดีพิเศษมีการโยกย้ายบุคลากรที่ไม่เป็นธรรมทั้ง ๆ ที่กฎหมายได้กำหนดให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้รับหลักประกันความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ แต่การโยกย้ายที่ไม่เป็นธรรมที่ผ่านมามีเกิดจากการบริหารของผู้บริหารระดับสูงสุดขององค์กรในตำแหน่งอธิบดีจนมีการฟ้องร้องเป็นคดีอาญา (คดีอาญาหมายเลขดำ อ.๓๘๗๓/๒๕๕๕) ดังนั้น กระทรวงยุติธรรมจะต้องปรับปรุงเกณฑ์การคัดเลือกแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงสุดให้มีการพิจารณาโดยเข้มงวดในคุณสมบัติทางด้านคุณธรรม จริยธรรม ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นสำคัญ รวมทั้งผลงานความเชื่อถือในงานกระบวนการยุติธรรมเป็นที่ประจักษ์ และมีการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลงานของผู้บริหารสูงสุดโดยใกล้ชิดสม่ำเสมอ ที่สำคัญคือต้องพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมให้ปฏิบัติหน้าที่ในวิชาชีพทางกฎหมายโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม (Integrity)

คำสำคัญ : กรมสอบสวนคดีพิเศษ ปฏิรูป กระบวนการยุติธรรม

Abstract

The purposes of the establishment of Department of Special Investigation (DSI) by The Special Case Investigation Act B.E. 2547 in order to have special organization and special experts for investigation and inquiry in some criminal cases are so complex, such as transnational crime, economic crime, Hi-tech crime, crime committed by influential people. This act for the first time defined public prosecutor has the authority to join with special investigation officers to ensure efficiency and quality in criminal justice administration, prosecution order and criminal prosecutions to court as well as examining the evidence by the court. However, in practice DSI can't be taken for the purposes. This article has analyzed the problem and suggest solutions based on legal and personnel issues.

The key legal issue is to consider whether any criminal case to be a special case and to attend of the public prosecutor in special investigation is the discretion of the special investigation committee. The committee is an important mechanism to enforce the law to ensure the effectiveness and fairness. However, the committee chaired by the Prime Minister and committee of experts appointed by the many political parties. It took intervention by political parties and special judicial discretion in such a manner quite extensive, so special investigation system do not have an independent justice and seem to be a political mechanism.

Personnel issue in DSI has found that officer transfer process can't be justified, although the law requires specialist investigators have secured the freedom to perform their duties. But unfair officer transfer is caused by administration of Director-General until there is criminal prosecution (Criminal Case Black No.3873/2555). Therefore, Ministry of justice must improve the selection criteria for the appointment of Director-General are considered by the strict moral, ethics, honesty and credibility of works: moreover; regular monitoring and evaluation of Director-General by proximity. Finally, the key is to develop justice personnel to perform theirs in the legal profession by integrity.

Keywords : Department of Special Investigation, Reform, Justice System

บทนำ

กรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือที่เรียกกันโดยย่อว่า ดีเอสไอ เป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกรมสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม และเป็นหน่วยงานที่ก่อเกิดจากแนวคิดการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมครั้งใหญ่ราวปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เรื่อยมา และเป็นผลพวงจากการปฏิรูปกฎหมายรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ การจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษขึ้นนั้นมีเหตุผลหลัก ๆ ๒ ประการ คือ

๑. การดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการสืบสวนสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน ในคดีอาญาบางประเภทที่มีความยุ่งยากซับซ้อน เช่น คดีอาชญากรรมข้ามชาติ คดีอาญา

ด้านเศรษฐกิจและการเงิน คดีอาชญากรรมที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ คดีอาญาที่ผู้กระทำความผิดเป็นผู้ทรงอิทธิพล ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมทางอาญาจึงควรมีหน่วยงานที่มีเจ้าหน้าที่หรือพนักงานสอบสวนผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในการสืบสวนสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานคดีอาญาที่มีลักษณะซับซ้อนยุ่งยากดังกล่าว เพื่อป้องกันปราบปรามการกระทำผิดอาญานั้น ๆ อย่างมีประสิทธิภาพและควรเป็นหน่วยงานที่เป็นกลางและอิสระ^๑

๒. การสอบสวนในคดีอาญาบางประเภทที่เป็นคดีพิเศษนั้น พนักงานอัยการจะมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการเข้าร่วมทำการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้นด้วย เพื่อให้กระบวนการสอบสวนมีประสิทธิภาพและถ่วงดุลกัน^๒ ตามมาตรฐานสากลและตามบทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการในระดับนานาประเทศ

^๑ ดูเพิ่มเติมจากหลักการและเหตุผลการออกพระราชบัญญัติกรมสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และกิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย (ผลสรุปโครงการ “เวทีความคิดเพื่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทย” สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)), (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๔๔), ๗๗.

^๒ เพิ่งอ้าง

สาระสำคัญของกฎหมายที่ควรพิจารณา

พระราชบัญญัติกรมสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้กำหนดสาระสำคัญเพื่อให้เป็นไปตามหลักการหรือเจตนารมณ์ในการสร้างประสิทธิภาพในระบบสืบสวนสอบสวนรวมทั้งการรวบรวมพยานหลักฐานและการฟ้องร้องในคดีอาญาบางลักษณะที่ยุ่ยากซับซ้อน มีผลกระทบรุนแรงต่อสังคม โดยกำหนดสาระสำคัญ ๔ ประการ ดังนี้

๑. กำหนดบทบาทนิยามและหลักเกณฑ์เรื่อง “คดีพิเศษ” ว่าความผิดคดีอาญาใดเป็นคดีอาญาลักษณะพิเศษที่จะเข้าข่ายการดำเนินการภายใต้กรมสอบสวนคดีพิเศษตามกฎหมาย รวมทั้งอยู่ในระบบการแสวงหาพยานหลักฐานและการดำเนิน

การต่าง ๆ ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษก่อนฟ้องเป็นคดีชั้นสู่ศาลนั้นให้อยู่ในการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติกรมสอบสวนคดีพิเศษฯ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในบทนิยามมาตรา ๓ และให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) ตามมาตรา ๑๐^๓ เป็นผู้ออกกฎกระทรวงกำหนดคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ ซึ่งมาตรา ๒๑ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

มาตรา ๒๑ คดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ คดีความผิดทางอาญาดังต่อไปนี้

(๑) คดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยการเสนอแนะของ กคพ.

^๓ พ.ร.บ.กรมสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“คดีพิเศษ” หมายความว่า คดีความผิดทางอาญาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑

“พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ” หมายความว่า อธิบดี รองอธิบดี และผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้มีอำนาจและหน้าที่สืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ” หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

“อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ

“รองอธิบดี” หมายความว่า รองอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๐ ให้ กคพ. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงกำหนดคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑)

(๒) กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑)

(๓) มีมติเกี่ยวกับคดีความผิดทางอาญาอื่นตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๒)

(๔) กำหนดข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ตามที่มีบทบัญญัติกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กคพ.

(๕) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(๖) ให้ความเห็นชอบหลักสูตรสอบสวนคดีพิเศษ

(๗) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กคพ.

รายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง (๒) มติตามวรรคหนึ่ง (๓) และข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง (๔) ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

โดยคตีความผิดทางอาญาตามกฎหมายดังกล่าว จะต้องมัลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(ก) คตีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช่วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ

(ข) คตีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(ค) คตีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม

(ง) คตีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน

(จ) คตีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมิใช่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัยเมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าน่าจะได้กระทำความผิดอาญาหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา

ทั้งนี้ ตามรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่ กคพ. กำหนด

(๒) คตีความผิดทางอาญาอื่นนอกจาก (๑) ตามที่ กคพ. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ในคดีที่มีการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท และบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้ หรือคดีที่มีการกระทำความผิดหลายเรื่องต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกัน และความผิด

เรื่องใดเรื่องหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนสอบสวนสำหรับความผิดบทอื่นหรือเรื่องอื่นด้วย และให้ถือว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีพิเศษ

บรรดาคดีใดที่ได้ทำการสอบสวนเสร็จแล้วโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ให้ถือว่าการสอบสวนนั้นเป็นการสอบสวนในคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว

บทบัญญัติในมาตรานี้ให้ใช้บังคับกับบุคคลที่เป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนการกระทำความผิดด้วย

ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งหรือข้อสงสัยว่าการกระทำความผิดใดเป็นคดีพิเศษตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่ ให้ กคพ. เป็นผู้ชี้ขาด

๒. กำหนดกระบวนการสอบสวนฟ้องร้องแตกต่างไปจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้พนักงานอัยการมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการเข้าร่วมสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในบางกรณีตามพระราชบัญญัติในหมวด ๓ การสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ มาตรา ๓๒ ดังความต่อไปนี้

มาตรา ๓๒ ในกรณีที่ กคพ. เห็นว่า เพื่อประสิทธิภาพในการปราบปรามการกระทำความผิดคดีพิเศษ กคพ. จะให้ความเห็นชอบให้คดีพิเศษคดีหนึ่งคดีใดหรือคดีประเภทใดต้องมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร แล้วแต่กรณี มาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเพื่อให้คำแนะนำและ

ตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ชั้นเริ่มการสอบสวนแล้วแต่กรณีก็ได้ เว้นแต่การสอบสวนคดีพิเศษที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) (ค) หรือ (ง) ต้องมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหารมาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษทุกคดี แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ การสอบสวนร่วมกันหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันดังกล่าวให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กคพ. กำหนด

ตามบทบัญญัติดังกล่าวพนักงานอัยการมีบทบาทเข้าร่วมสอบสวนในคดีพิเศษ ๒ กรณี คือ

(๑) **กรณีตามดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.)** ที่เห็นชอบว่า เพื่อประสิทธิภาพในการปราบปรามการกระทำความผิดคดีพิเศษ ให้คดีพิเศษคดีใดคดีหนึ่งหรือคดีประเภทใดมีพนักงานอัยการเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือพนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเพื่อให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ชั้นเริ่มการสอบสวนได้

(๒) **กรณีที่กฎหมายกำหนดว่าต้องมีพนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ** คือกรณีความผิดตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) (ค) หรือ (ง) ได้แก่ คดีกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือการกระทำความผิดอาชญากรรม และคดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษโดยบทบัญญัติกฎหมายนี้เห็นได้ว่าค่อนข้างจำกัด

๓. ได้มีการกำหนดกลไกพิเศษที่เรียกว่า **คณะกรรมการคดีพิเศษ** ชื่อย่อว่า “กคพ.” ตามองค์ประกอบมาตรา ๕ ดังนี้

มาตรา ๕ ให้มีคณะกรรมการคดีพิเศษ เรียกโดยย่อว่า “กคพ.” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงพาณิชย์ อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เจ้ากรมพระธรรมนูญ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย นายกสภานายความ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนเก้าคน และในจำนวนนี้ต้องมีบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านเศรษฐศาสตร์ การเงินการธนาคาร เทคโนโลยีสารสนเทศหรือกฎหมาย อย่างน้อยด้านละหนึ่งคน เป็นกรรมการ

ให้อธิบดีเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการในกรมสอบสวนคดีพิเศษจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

โดยคณะกรรมการคดีพิเศษนี้จะเป็น **ผู้ใช้ดุลพินิจในการที่จะออกกฎกระทรวงกำหนดว่าความผิดคดีอาญาใดเป็นคดีพิเศษ** ได้ตามมาตรา ๓ ประกอบมาตรา ๑๐ (๑) และกำหนดรายละเอียดของลักษณะการกระทำความผิดคดีพิเศษตามมาตรา ๑๐ (๒) และมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งกฎหมายดังกล่าว และคณะกรรมการนี้มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

๔. หลักประกันความอิสระของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ในพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามมาตรา ๔ มาตรา ๓๕ ในการพิจารณาตรวจสอบคำสั่งเกี่ยวกับการโยกย้าย การไม่เลื่อนขั้นเงินเดือน ลงโทษทางวินัย กับเจ้าพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ทั้งนี้ เนื่องจากป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของเจ้าพนักงานสอบสวนคดีพิเศษมิให้ถูกแทรกแซงจากทางการเมือง หรือแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชา หรือบุคคลผู้มีอิทธิพลต่าง ๆ เพราะคดีพิเศษเป็นคดีที่มีผลกระทบต่อสังคมที่ร้ายแรงเป็นวงกว้าง และมีผลประโยชน์ในกลุ่มผู้มีอิทธิพลหรือแม้แต่พนักงานการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของหน่วยงานของรัฐเอง เช่น คดีความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงิน คดีเกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงภาษีอากร คดีฉ้อโกงประชาชน คดีเกี่ยวกับเศรษฐกิจการเงิน การธนาคาร

ปัญหาและข้อเสนอนេះ

ที่ผ่านมาโดยภาพรวมของกรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือดีเอสไอ ปรากฏว่าอยู่ในสภาพที่ไม่ได้รับความเชื่อถือหรือไว้วางใจจากประชาชน

ส่วนใหญ่ โดยเฉพาะการดำเนินการของผู้นำอดีตอธิบดี ดี เอส ไอ ท่านหนึ่ง ซึ่งถูกตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยหลายคดีในขณะนี้เพราะเหตุจากการใช้อำนาจหน้าที่โดยบิดผัน เป็นผู้ร่ำรวยผิดปกติ ทั้งเป็นผู้นำองค์กรไปเป็นเครื่องมือฝ่ายการเมืองจนกระบวนการต้นธารในการแสวงหาหลักฐานในคดีอาญา ไม่อาจอำนวยความสะดวกให้ปรากฏแก่ประชาชน

ตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและวิเคราะห์จากเหตุผลเจตนารมณ์การจัดตั้งหน่วยงานกรมสอบสวนคดีพิเศษและสาระสำคัญกฎหมายที่ได้เสนอไว้ข้างต้น พบสาเหตุดังนี้

๑. ในเรื่องการพิจารณาว่าคดีการกระทำ ความผิดอาญาใดเป็นคดีพิเศษหรือไม่ อันเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะนำเอาคดีอาญาดังกล่าวอยู่ในขอบข่ายการใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกรมสอบสวนคดีพิเศษฯ นั้น เห็นว่า มาตรา ๓ ประกอบมาตรา ๑๐ และมาตรา ๒๑ ของพระราชบัญญัติได้กำหนดให้คดีใดจะเป็นคดีพิเศษนั้นเป็นโดยเงื่อนไขทางกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ^๔ ซึ่งมีทั้งหมด ๒๒ ลักษณะคดี เช่น คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกักขัง

^๔ ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ดังนี้

- (๑) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน
- (๒) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า
- (๓) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์
- (๔) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์
- (๕) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเล่นแชร์
- (๖) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน
- (๗) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ
- (๘) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแบบผังภูมิของวงจรรวม
- (๙) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค

เงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฯลฯ

แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติกรมสอบสวนคดีพิเศษฯ ได้กำหนดให้คณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) ใช้ดุลพินิจออกกฎกระทรวงกำหนดให้คดีอาญาใดเป็นคดีพิเศษได้อีกนอกเหนือจากบัญชีท้ายพระราชบัญญัติกรมสอบสวนคดีพิเศษฯ ซึ่งภายหลังต่อมาคณะกรรมการคดีพิเศษฯ ได้ใช้ดุลพินิจออกกฎกระทรวงและแก้ไขกฎกระทรวงเรื่องดังกล่าวออกประกาศ กคพ. กำหนดรายละเอียดของการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๑ วรรค

หนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวอีกหลายฉบับ^๕ เป็นการเพิ่มเติมลักษณะคดีพิเศษออกไป กล่าวคือขยายลักษณะคดีพิเศษนอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนดในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติออกไปอย่างกว้างขวาง การใช้ดุลพินิจขยายขอบเขตเงื่อนไขของกฎหมายจึงเป็นการไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งเฉพาะคดีอาญาบางประเภท และการขยายขอบเขตคดีพิเศษยังเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพราะคดีซึ่งอยู่ภายใต้การสืบสวนสอบสวนในลักษณะคดีพิเศษนั้นจะมีการแสวงหาพยานหลักฐานที่พิเศษกว่าคดีอาญาโดยทั่วไป เช่น การสืบค้นพยานหลักฐานโดยระบบสื่อสารโทรคมนาคม หรือใช้อิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้ได้ข้อมูลข่าวสารที่อาจกระทบ

(๑๑) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา

(๑๒) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร

(๑๓) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน

(๑๔) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย

(๑๕) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด

(๑๖) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

(๑๗) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม

(๑๘) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์

(๑๙) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน

(๒๐) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(๒๑) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิบัตร

(๒๒) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

^๕ โปรดดูเพิ่มเติมกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดคดีพิเศษเพิ่มเติม ตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗, ประกาศ กคพ. เรื่อง การกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗, บัญชีท้ายประกาศ กคพ. ออกตามความในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗, ประกาศ กคพ. (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๗ เรื่อง การกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗, บัญชีท้ายประกาศ กคพ. (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๗ ออกตามความในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗, ประกาศ กคพ. (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๗ เรื่อง การกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗, บัญชีท้ายประกาศ กคพ. (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๗ ออกตามความในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และประกาศ กคพ. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องขอและเสนอให้ กคพ. มีมติให้ความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗

สิทธิส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือมาตรา ๒๔ เรื่องการตรวจค้นบุคคลที่มีเหตุสงสัยตามสมควรว่ามีทรัพย์สินซึ่งมีไว้เป็นความผิดหรือได้มาโดยการกระทำความผิด หรือได้ใช้หรือจะใช้ในการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ หรือซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ หรือมาตรา ๒๗ การจัดทำเอกสารเพื่อเข้าแฟ้มตัวในองค์กรใดหรือกลุ่มคนใดเพื่อทำการสืบสวนสอบสวนหาพยานหลักฐาน

ดังนั้น การขยายคดีพิเศษเพิ่มเติมอย่างกว้างขวางโดยดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษจึงเป็นสิ่งที่ไม่สมควรเพราะจะเกิดการกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง การกำหนดให้คดีใดเป็นคดีพิเศษนั้นจึงต้องกำหนดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น เพื่อความชัดเจนในการใช้อำนาจหน้าที่ ซึ่งเป็นข้อที่จะต้องปฏิรูปแก้ไขกฎหมายเรื่องดังกล่าว

๒. ในการที่พนักงานอัยการมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการเข้าร่วมสอบสวนในคดีพิเศษกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้น กฎหมายได้กำหนดในมาตรา ๓๒ เข้าร่วมสอบสวนได้เฉพาะคดีความผิดข้ามชาติ ที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม หรือความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน ส่วนคดีพิเศษในลักษณะประเภทอื่น ๆ อยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษเป็นผู้เห็นชอบว่า เพื่อให้คดีพิเศษนั้น ๆ เป็นไปเพื่อประสิทธิภาพในการปราบปรามการกระทำความผิดคดีพิเศษ อีกทั้งคดีพิเศษบางคดีคณะกรรมการคดีพิเศษอาจใช้ดุลพินิจให้พนักงานอัยการเป็นเพียงผู้มาปฏิบัติหน้าที่ร่วมเพื่อให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานใน

ชั้นสอบสวนเท่านั้น และจากข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติก็พบว่าส่วนใหญ่พนักงานอัยการจะเป็นผู้เข้าร่วมประชุมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในลักษณะให้คำปรึกษาและตรวจสอบดูสำนวนโดยมิได้มีการร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษอย่างจริงจัง

ดังนั้น การที่พนักงานอัยการจะเข้าร่วมสอบสวนในคดีพิเศษจึงถูกจำกัดอยู่ภายใต้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษเป็นหลัก บทบาทหน้าที่ในการเข้าร่วมสอบสวนในคดีพิเศษของพนักงานอัยการจึงมิได้รับการพัฒนาการอย่างจริงจังเต็มที่ที่สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งประสงค์ในการพัฒนาบทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการให้เทียบเท่ามาตรฐานสากลตามนานาประเทศ ดังนั้นจึงควรแก้ไขกฎหมายโดยกำหนดในกฎหมายให้ชัดเจนว่าพนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในคดีพิเศษทุก ๆ คดี

นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติยังพบว่าเมื่อพนักงานอัยการได้เข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษก็ดี หรือเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้คำแนะนำและตรวจสอบหลักฐานในชั้นสอบสวนตามกฎหมายแล้วก็ดี หากพนักงานอัยการผู้เข้าร่วมดังกล่าวซึ่งเป็นผู้ได้รับคำสั่งแต่งตั้งจากสำนักงานอัยการสูงสุดหรือองค์กรอัยการให้เข้าร่วมการสอบสวนดังกล่าวได้มีความเห็นในการสั่งฟ้องผู้ต้องหาในคดีพิเศษดังกล่าวไปแล้ว แต่เมื่อคดีพิเศษนั้นไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดหรือองค์กรอัยการ พนักงานอัยการผู้ที่จะพิจารณาคดีดังกล่าว นั้นอาจเป็นพนักงานอัยการคนละคนกันกับที่เข้าร่วมสอบสวนหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมในชั้นเบื้องต้นกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้น ความเห็นของพนักงานอัยการในชั้นสำนักงานอัยการสูงสุดหรือ

องค์กรอัยการจึงมักสังเกตเห็นแตกต่างจากพนักงานอัยการที่เข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในชั้นของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งก่อให้เกิดความสับสนในกระบวนการยุติธรรมอย่างยิ่ง และถือได้ว่าเป็นการดำเนินการล้าหลังที่ไม่มีคุณภาพและไร้ประสิทธิภาพ ส่งผลประหลาดไม่มีความชัดเจนในชั้นฟ้องร้องคดี เพราะการที่พนักงานอัยการที่เข้าร่วมสอบสวนในคดีพิเศษยอมทำในนามองค์กรอัยการในฐานะพนักงานอัยการของรัฐ อันเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอยู่ในตัว แต่เมื่อสำนวนเข้าสู่ชั้นพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือองค์กรอัยการ พนักงานอัยการตามกฎหมายเช่นกันกลับมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องย้อนแย้งแตกต่างออกไปจากพนักงานอัยการในชั้นสอบสวนคดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งทำให้การเข้าร่วมสอบสวนคดีพิเศษของพนักงานอัยการตามกฎหมายนั้นเป็นหมัน หรือไร้ผลการบังคับใช้ กล่าวคือไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าว

ดังนั้น จึงควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เกิดความชัดเจนในเรื่องการที่พนักงานอัยการจะเข้าร่วมสอบสวนในคดีพิเศษ โดยกำหนดให้กระบวนการสอบสวนฟ้องร้องนั้นเป็นกระบวนการเดียวกันโดยชัดแจ้ง ซึ่งจะเกิดประสิทธิภาพในการดำเนินคดีอาญาพิเศษ รวมทั้งต้องปรับแนวคิด

ทัศนคติความเข้าใจของพนักงานอัยการระดับบริหารที่จะบริหารจัดการสำนวนคดีพิเศษนี้ให้มีการจัดทำความเห็นฟ้องร้องของพนักงานอัยการในคดีพิเศษนั้นเกิดความชัดเจนและมีคุณภาพทั้งในชั้นสอบสวนฟ้องร้องให้เป็นกระบวนการเดียวกัน

๓. พระราชบัญญัติกรมสอบสวนคดีพิเศษฯ มาตรา ๕ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการคดีพิเศษ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการสามารถออกข้อบังคับต่าง ๆ ตามกฎหมาย และตามมาตรา ๑๐ คณะกรรมการสามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีหรือออกกฎกระทรวงกำหนดคดีใดเป็นคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) ได้ รวมทั้งกำหนดให้คดีพิเศษนั้น ๆ มีพนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้ตั้งได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งในทางปฏิบัติพบว่ามีกรณีการแทรกแซงโดยฝ่ายการเมือง เห็นได้จากสมัยอดีตนายกรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร คณะกรรมการคดีพิเศษ ได้ขยายลักษณะคดีพิเศษออกไปอย่างกว้างขวาง ได้มีการพิจารณาคดีซึ่งเป็นข้อขัดแย้งทางการเมืองกับพรรคการเมืองฝ่ายค้านมาเป็นคดีพิเศษเพื่อการสร้างกระแสสังคม ลดความน่าเชื่อถือของพรรคการเมืองอีกฝ่ายหนึ่ง^๖ รวมทั้งข้อขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มประชาชนที่

^๖ ดูเพิ่มเติมจาก ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๗ ในคดีศาลอาญา หมายเลขดำ อ.๔๕๕๒/๒๕๕๖ และ อ.๑๓๓๗/๒๕๕๗ คดีระหว่าง พนักงานอัยการฝ่ายคดีพิเศษ ๑ โจทก์ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ จำเลยที่ ๑ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ จำเลยที่ ๒ ความผิดฐานร่วมกันก่อหรือใช้ให้ผู้อื่นกระทำความผิดฐานฆ่าผู้อื่นโดยเจตนาและพยายามฆ่าผู้อื่นโดยเจตนาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๘๘ มาตรา ๘๐ และมาตรา ๘๓ มาตรา ๘๔ ซึ่งศาลอาญาได้พิพากษาจำคุกด้วยเหตุ ข้อกฎหมายว่าการกระทำของจำเลยทั้งสองกระทำความผิดต่อตำแหน่งราชการมิใช่กระทำโดยส่วนตัว ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นผู้มีอำนาจไต่สวน และต้องดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตาม พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ คดีนี้ได้อยู่ในอำนาจสอบสวนของ ดี เอส ไอ และการพิจารณาของศาลอาญา

คัดค้านนโยบายของรัฐบาลหรือการกระทำที่ไม่ชอบของรัฐบาล ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลเหล่านั้นกระทำการใดเป็นคดีขึ้นก็จะถูกนำมาพิจารณาเป็นคดีพิเศษตามดุลพินิจของคณะกรรมการสอบสวนคดีพิเศษนั้น ซึ่งเจ้าพนักงานสอบสวนคดีพิเศษสามารถใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเข้าสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษเหล่านั้นได้

ดังนั้น การที่นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการคดีพิเศษตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติกรมสอบสวนคดีพิเศษ จึงเป็นเหตุให้คณะกรรมการดังกล่าวถูกแทรกแซงทางการเมือง ไม่มีความอิสระ และใช้กลไกตามกฎหมายไปเป็นเครื่องมือในทางการเมือง กรมสอบสวนคดีพิเศษจึงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายมิให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการคดีพิเศษดังกล่าว ควรกำหนดให้ปลัดกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดของข้าราชการประจำในกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานกรรมการเพื่อมิให้มีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

นอกจากนี้ ควรแก้ไขกฎหมายลดสัดส่วนกรรมการของฝ่ายการเมืองลงโดยลดจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับแต่งตั้งจากฝ่ายการเมืองคือคณะรัฐมนตรีซึ่งมีถึงจำนวน ๙ คน รวมนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม

เป็น ๑๑ คน ในจำนวนกรรมการทั้งหมด ๒๑ คน ซึ่งเป็นจำนวนที่มากเกินไปจนสมควร เป็นเหตุให้การใช้ดุลพินิจมักโน้มเอียงไปในทางการเมืองได้ง่าย องค์ประกอบคณะกรรมการคดีพิเศษจึงเป็นองค์ประกอบที่ไม่สมดุลและคณะกรรมการไม่มีความอิสระเที่ยงธรรมในการอำนวยความยุติธรรม

๔. หลักประกันความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้น กฎหมายได้กำหนดให้มีคณะกรรมการชุดหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (หมวด ๔ มาตรา ๓๕ ถึงมาตรา ๓๘) เป็นคณะกรรมการซึ่งพิจารณาเรื่องการโยกย้าย แต่งตั้ง การเลื่อนขั้น และการดำเนินการทางวินัยของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ แต่ที่ผ่านมายังปรากฏว่ามีปัญหาการโยกย้ายเจ้าพนักงานสอบสวนคดีพิเศษโดยไม่เป็นธรรม^๓ ซึ่งการใช้อำนาจโยกย้ายดังกล่าวมาจากการใช้อำนาจบริหารบุคคลของอดีตอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษท่านหนึ่ง ดังนั้น การคัดเลือกบุคคลมาดำรงตำแหน่งอธิบดีอันเป็นตำแหน่งระดับสูงสุดในหน่วยงานและมีผลต่อการบริหารบุคคล รวมทั้งการบริหารคดีพิเศษต่าง ๆ จึงต้องมีเกณฑ์ที่เข้มงวดละเอียดรอบคอบ และคำนึงถึงคุณสมบัติของบุคคลในด้านคุณธรรม จริยธรรม การดำรงชีวิต ความน่าเชื่อถือในความสุจริตหรือการประกอบวิชาชีพด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม โดยก่อนแต่งตั้งบุคคลต้องแสวงหาข้อมูลหลักฐานต่าง ๆ ประวัติของบุคคลมาพิจารณา ซึ่งประเด็น

^๓ดูเพิ่มเติม <http://www.dailynews.co.th/crime/340860> วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๘ ศาลอาญาพิพากษาจำคุก ๒ ปี นายธาริต เพ็งดิษฐ์ อดีตอธิบดี ดีเอสไอ ฐานปฏิบัติหน้าที่มิชอบ คดีส่งย้าย พ.อ.ปิยะวัฒน์ กิ่งเกตุ อดีต ผบ.สำนักคดีทรัพย์สินทางปัญญา กรมสอบสวน คดีพิเศษ (คดีศาลอาญา หมายเลขดำ อ.๓๘๗๓/๕๕ ระหว่าง พ.อ.ปิยะวัฒน์ กิ่งเกตุ โจทก์ นายธาริต เพ็งดิษฐ์ กับพวก จำเลย ข้อหาเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗

เหล่านี้ในกระบวนการของการคัดสรรและคัดเลือกบุคคลของสังคมไทยต้องปรับเปลี่ยนอย่างมาก เพราะมักติดกับดักอยู่กับเรื่องความรู้จักคุ้นเคยหรือพวกพ้อง รวมทั้งการฝากฝังอันเป็นระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบคุณธรรม

นอกจากนี้ กระทรวงยุติธรรมจะต้องออกระเบียบเพื่อตรวจสอบและประเมินการบริหารงานของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษโดยให้มีการรายงานการบริหารแก่กระทรวงยุติธรรมและคณะกรรมการคดีพิเศษอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอทุก ๆ ๓ เดือน หรือ ๔ เดือน เพื่อให้รับทราบการบริหารงานของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษที่อาจกระทบต่อสิทธิของบุคคลต่าง ๆ และประชาชน ซึ่งกฎหมายก็จะต้องแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการคดีพิเศษดังกล่าวเพื่อปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง มีความอิสระเที่ยงธรรมในการกำกับดูแลระบบการสอบสวนคดีพิเศษด้วย

บทสรุป

การก่อตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือดีเอสไอขึ้นก็เพื่อความมีประสิทธิภาพในการสืบสวนสอบสวนแสวงหาพยานหลักฐานในคดีอาญา บางลักษณะที่เป็นการกระทำความผิดที่ซับซ้อนยุ่งยาก มีการกระทำเป็นกระบวนการผลกระทบรุนแรงต่อสังคม เช่น คดีอาชญากรรมข้ามชาติ ผู้กระทำผิดเป็นผู้มีอิทธิพลเป็นความผิดทางเศรษฐกิจ การเงิน ซึ่งความผิดคดีอาญาลักษณะพิเศษควรดำเนินการโดยผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการสอบสวนเป็นพิเศษ และมีกระบวนการสืบสวนสอบสวนที่จะได้พยานหลักฐานมาดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด นอกจากนี้ ควรให้พนักงาน

อัยการได้เข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้น ๆ ด้วย ซึ่งเป็นบทบาทอำนาจหน้าที่ของอัยการตามหลักสากล ดังนั้น จึงออกกฎหมายตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษ แต่ในทางปฏิบัติปรากฏปัญหาหลายประการและมีได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งได้แก่

๑. การกำหนดคดีอาญาใดเป็นคดีพิเศษตกอยู่ภายใต้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษตามมาตรา ๓ มาตรา ๑๐ มาตรา ๒๑ ซึ่งถูกนำไปขยายอย่างกว้างขวางในเวลาต่อมา จึงควรแก้ไขกฎหมายให้การกำหนดคดีใดเป็นคดีพิเศษนั้น อยู่ภายใต้เงื่อนไขข้อกฎหมายที่ชัดเจน ซึ่งจะเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากกว่า

๒. การที่พนักงานอัยการจะเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กฎหมายกำหนดเพียงคดีความผิดอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญ หรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม หรือคดีที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนเท่านั้น คดีอาญาลักษณะอื่น ๆ พนักงานอัยการจะเข้าร่วมได้ย่อมอยู่ในดุลพินิจความเห็นชอบของคณะกรรมการคดีพิเศษ อีกทั้งดุลพินิจดังกล่าวอาจเป็นทั้งกรณีที่พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนคดีพิเศษ หรือเพียงเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ร่วมเพื่อให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ชั้นเริ่มการสอบสวน ดังนั้น พนักงานอัยการจึงไม่อาจเข้าร่วมการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษอย่างจริงจัง (ดูมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (ค) (ง) มาตรา ๓๒)

กรณีนี้ควรแก้ไขกฎหมายให้พนักงานอัยการได้เข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษอย่างชัดเจนในคดีพิเศษตามกฎหมาย ไม่ควรกำหนดให้อยู่ภายใต้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษเป็นหลัก และคดีพิเศษนั้นเมื่อพนักงานอัยการได้เข้าร่วมสอบสวนแล้ว ความเห็นของพนักงานอัยการที่สั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องย่อมเป็นการทำในนามองค์กรอัยการในฐานะพนักงานอัยการของรัฐตามกฎหมายแล้ว ซึ่งกฎหมายจะต้องกำหนดให้กระบวนการสอบสวนและฟ้องร้องนั้นเป็นกระบวนการเดียวกัน เพื่อประสิทธิภาพและคุณภาพของการดำเนินคดีในชั้นสอบสวนและการฟ้องร้องคดี ทั้งเป็นการแก้ไขปัญหาเรื่องความเห็นการสั่งคดีที่แตกต่างและย้อนแย้งกันระหว่างกรมสอบสวนคดีพิเศษกับสำนักงานอัยการสูงสุดหรือองค์กรอัยการ ทำให้การดำเนินคดีต่ออยู่มีประสิทธิภาพและไม่มีความเที่ยงธรรม

๓. องค์ประกอบของคณะกรรมการคดีพิเศษ (มาตรา ๕) กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ซึ่งถูกแทรกแซงทางการเมืองได้โดยที่ผ่านมาได้มีการนำคดีข้อพิพาทกับพรรคการเมืองอีกฝ่ายหนึ่ง รวมทั้งคดีที่เกิดจากการกระทำของกลุ่มประชาชนที่คัดค้านนโยบายรัฐบาล นำมาดำเนินการเป็นคดีพิเศษ การอำนวยความสะดวกจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ และเป็นการไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์กฎหมายที่มุ่งให้กรมสอบสวนคดีพิเศษทำเฉพาะคดีอาญาที่มีลักษณะยุ่งยากซับซ้อน

กรณีนี้จึงควรแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการคดีพิเศษ โดยให้ปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานคณะกรรมการคดีพิเศษ เพื่อป้องกัน

การแทรกแซงทางการเมืองและมีความอิสระมากขึ้น รวมทั้งควรลดจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ฝ่ายการเมืองโดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง

๔. การแต่งตั้งบุคคลเป็นอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษควรมีมาตรการที่เข้มงวดโดยคำนึงถึงคุณสมบัติของบุคคลในเกณฑ์มาตรฐานทางคุณธรรม จริยธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต ก่อนอื่นและผลงานความเชื่อถือในงานกระบวนการยุติธรรมเป็นที่ประจักษ์และเมื่อดำรงตำแหน่งแล้วกระทรวงยุติธรรมจะต้องมีระเบียบการกำกับ ดูแล ตรวจสอบ ประเมินการบริหารจัดการองค์กรโดยใกล้ชิดสม่ำเสมอ เนื่องจากเป็นหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมที่อาจดำเนินการกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ง่าย และอีกด้านหนึ่งหากดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพจะเป็นหน่วยงานที่อำนวยความสะดวกได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะการบริหารงานบุคคลการโยกย้ายที่ไม่เป็นธรรม ไม่ควรปรากฏขึ้นในหน่วยงานที่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

กรณีนี้กระทรวงยุติธรรมควรออกระเบียบเพื่อให้อธิบดีมีหน้าที่รายงานการดำเนินการบริหารหน่วยงานอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งรายงานต่อคณะกรรมการคดีพิเศษตามกฎหมายด้วย

สุดท้ายนี้ บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมต้องไปรับการพัฒนาด้านจริยธรรม คุณธรรม เพื่อตระหนักถึงหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนว่าเป็นหน้าที่ซึ่งจักต้องปฏิบัติด้วยใจเที่ยงธรรม มีจิตใจที่นิ่งสงบพอ บริสุทธิ์ และปราศจากอคติในการทำหน้าที่ของตนดังที่ปรมาจารย์ทางกฎหมาย ศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทิย์ ได้กล่าวไว้ว่า

คำขวัญที่ว่า “**บริสุทธ์ยุดิธรรม**”
นี่เป็นความประสงค์ของกฎหมายแท้จริง
ว่า**บริสุทธ์และยุดิธรรม...**
เราจะเข้าใจความหมายของมันแท้ ๆ
ถูกต้องได้แค่ไหน

ความจริงเขามุ่งหมายว่าการปฏิบัติของ
นักกฎหมาย ความคิดความเห็นของนักกฎหมาย

ต้อง**บริสุทธ์** หรือว่าพูดกันง่าย ๆ คือว่านักกฎหมาย
ทุกคนต้อง**บริสุทธ์** ส่วนยุดิธรรมนั้นเป็นผลสุดท้าย
เป็นวัตถุประสงค์รวมความว่า**บริสุทธ์**เป็นเรื่องของ
คนของการปฏิบัติ ซึ่งต้องเป็นคน**บริสุทธ์**เป็นการ
ปฏิบัติที่**บริสุทธ์**ส่วนยุดิธรรมนั้นเป็นจุดประสงค์
ของกฎหมายคือว่าคน**บริสุทธ์**ปฏิบัติการโดย**บริสุทธ์**
เพื่อผลคต**ความยุดิธรรม**



บรรณานุกรม

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย (ผลสรุปโครงการ
“เวทีความคิดเพื่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทย” สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุน
การวิจัย (สกว.)), (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๕๕).

เดลินิวส์. *คุก ‘ธาริต’ ๒ ปี: ไม่รอลงอาญา ย้าย ‘พ.อ.ปิยะวัฒน์’ มิชอบ.* (ออนไลน์), ๒๕๕๘. แหล่งที่มา:
<<http://www.dailynews.co.th/crime/340860>>

พระราชบัญญัติกรมสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ กฎกระทรวง และประกาศกคพ.ที่เกี่ยวข้อง

ผู้จัดการออนไลน์, ศาลยกฟ้องคดี “อภิสิทธิ์-สุเทพ” สั่งสลายม็อบ ซึ่งเป็นอำนาจศาลฎีกาฯ นักการเมือง.
(ออนไลน์), ๒๕๕๘. แหล่งที่มา: <<http://www.manager.co.th/Crime/ViewNews.aspx?NewsID=9570000098460>>

