

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ความเป็นภาวะวิสัยและปัญหาในการสอบสวน ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

#### 4.1 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความเป็นภาวะวิสัยของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

พนักงานสอบสวนคดีพิเศษที่มีบทบาท อำนาจหน้าที่ ในการสอบสวนจนเป็นภาวะวิสัย ในการรวบรวมพยานหลักฐานและการตรวจสอบความถูกต้องนั้นต้องมีกลไกในการควบคุมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ นั้นต้องมีกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดตัวบุคลากรที่จะทำหน้าที่เป็น เป็นเจ้าพนักงาน และเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ กำหนดประเภทคดีที่อยู่ในอำนาจการสอบสวนของกรมสอบสวนคดีพิเศษ และกำหนดอำนาจพิเศษซึ่งเจ้าหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษมีเหนือเจ้าหน้าที่ตำรวจทั่วไป สำหรับคณะกรรมการของกรมสอบสวนคดีพิเศษ เรียกว่า คณะกรรมการคดีพิเศษ หรือ “กคพ.” เกิดขึ้นตามมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ตาม “มาตรา 5 ให้มีคณะกรรมการคดีพิเศษ เรียกโดยย่อว่า “กคพ.” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงพาณิชย์ อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เจ้ากรมพระธรรมนูญ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย นายกสทช. นายคต และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรี แต่งตั้งจำนวนเก้าคน และในจำนวนนี้ต้องมีบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านเศรษฐศาสตร์ การเงินการธนาคาร เทคโนโลยีสารสนเทศหรือกฎหมาย อย่างน้อยด้านละหนึ่งคนเป็นกรรมการ และคณะกรรมการคดีพิเศษ หรือ กคพ. มีจำนวนทั้งสิ้น 22 คน ทั้งหมดเป็นบุคลากรในภาครัฐหรือ แต่งตั้งโดยภาครัฐ และการพิจารณาว่าคดีใดบ้างที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ กำหนดเอาไว้ในมาตรา 21 ของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

“มาตรา 21 คดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่คดีความผิดทางอาญาดังต่อไปนี้

(1) คดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยการเสนอแนะของ กคพ. โดยคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายดังกล่าว จะต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(ก) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวน และรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ

(ข) คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(ค) คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม

(ง) คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน

(จ) คดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมิใช่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัยเมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าน่าจะได้กระทำความผิดอาญาหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา

ทั้งนี้ ตามรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่ กคพ. กำหนด

(2) คดีความผิดทางอาญาอื่นนอกจาก (1) ตามที่ กคพ. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่”

คดีพิเศษที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมสอบสวนคดีพิเศษมีที่มาจากสองช่องทาง คือ ช่องทางตามมาตรา 21 (1) และช่องทางตามมาตรา 21 (2) ช่องทางแรก ที่มาของคดีตามมาตรา 21(1) นี้ กฎหมายระบุคุณสมบัติของคดีตั้งแต่ (ก)-(จ) เป็นกรอบบอกว่าคุณลักษณะคดีที่อยู่ในความดูแลของดีเอสไอเป็นอย่างไร อาทิ เป็นคดีที่มีความยากและซับซ้อน เป็นคดีที่มีความรุนแรง ส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ ทั้งนี้ คดีตามมาตรา 21 (1) ถูกกำหนดเป็น “ประเภท” เอาไว้แล้วในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ เช่น คดีที่เกี่ยวกับลิขสิทธิ์ คดีที่เกี่ยวกับผู้บริโภค คดีที่เกี่ยวกับการคอร์รัปชัน ฯลฯ ปัจจุบันมีประเภทของคดีทั้งสิ้น 37 ประเภท โดยสามารถกำหนดเพิ่มเติมบัญชีได้ โดย กคพ. เสนอผ่านคณะรัฐมนตรีให้ออกเป็นกฎกระทรวง อีกช่องทางหนึ่ง คือ ช่องทางตามมาตรา 21 (2) ที่ระบุว่า หากมีความผิดอาญาอื่นนอกจากที่ได้กำหนดไว้แล้วในมาตรา 21(1) กคพ.สามารถมีมติไม่น้อยกว่าสองในสามเพื่อกำหนดให้ “คดีหนึ่งคดีใด” นั้นอยู่ในอำนาจสืบสวนสอบสวนของดีเอสไอ ซึ่งต้องใช้วิธีการออกเป็นประกาศกรมสอบสวนคดีพิเศษ

นอกจากนั้นพนักงานสอบสวนคดีพิเศษที่มีบทบาท อำนาจหน้าที่ ในการสอบสวน จนเป็นภาวะวิสัย ในการรวบรวมพยานหลักฐานและการตรวจสอบความถูกต้องนั้นต้องมีกลไกในการควบคุมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ดังต่อไปนี้

1. การควบคุมในระดับองค์กร โดยคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) เป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งประกอบด้วย<sup>1</sup>

1) ผู้แทนสำนักงาน ก.พ. ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานพนักงานสอบสวนแห่งชาติ และผู้แทนกรมพระธรรมนูญ

2) คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเอง ให้เหลือหนึ่งคนและคณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

3) พนักงานสอบสวนคดีพิเศษในตำแหน่งระดับ 8 ขึ้นไป ซึ่งได้รับเลือกจากพนักงานสอบสวนคดีพิเศษด้วยกันเองจำนวนสามคน

4) ข้าราชการในกระทรวงยุติธรรมในตำแหน่งระดับ 9 ขึ้นไป ซึ่งมีไม่ข้าราชการในกรมสอบสวนคดีพิเศษที่ปลัดกระทรวงยุติธรรมแต่งตั้งจำนวนสามคนให้กรรมการตามวรรคหนึ่งเลือกกรรมการด้วยกันเองคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการแล้วเสนอให้รัฐมนตรีเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งให้อธิบดีแต่งตั้ง

คณะกรรมการชุดดังกล่าวมีอำนาจในการพิจารณาในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะมีคำสั่งย้าย ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี ลงโทษทางวินัย ที่จะต้องส่งความเห็นของตน พร้อมด้วยเหตุผลไปยังคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) เพื่อพิจารณาความถูกต้องและเหมาะสม เมื่อมีความเห็นเช่นใดแล้ว หากผู้บังคับบัญชามีความเห็นต่างจาก กพศ.ก็สามารถที่จะมีคำสั่งตามความเห็นของตนได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลของการไม่เห็นด้วยกับความเห็นของ กพศ. ไว้ในคำสั่งนั้นด้วย

การใช้อำนาจของคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) ดังกล่าวจึงเป็นระบบการควบคุมภายในองค์กรของกรมสอบสวนคดีพิเศษ อย่างไรก็ตามหากเป็นกรณีจะมีการออกคำสั่งย้าย ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีหรือลงโทษทางวินัยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ คณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบการออกคำสั่งของผู้บังคับบัญชาได้ ซึ่งหากผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ออกคำสั่งย้ายไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี ลงโทษทางวินัยแก่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ก็ควรจะให้คณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจในการพิจารณาคำสั่งของผู้บังคับบัญชานั้นด้วยเพื่อให้เกิดเป็นมาตรฐานเดียวกัน เนื่องจากตำแหน่งพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นตำแหน่งสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ ที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547, มาตรา 35.

## 2. การควบคุม จริยธรรม คุณธรรมของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

พนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมโดยเคร่งครัด หากผู้ใดกระทำฝ่าฝืนแล้วจะเป็นความผิดให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางอาญาได้ ซึ่งมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ที่สำคัญมีดังต่อไปนี้<sup>2</sup>

1. ต้องปฏิบัติภารกิจในการใช้มาตรฐานทางกฎหมายโดยรอบคอบเสมอภาคและเป็นธรรม
2. ต้องผดุงไว้ซึ่งเกียรติของวิชาชีพโดยมุ่งประโยชน์สูงสุดของส่วนรวมเป็นที่ตั้ง
3. ต้องมีความซื่อสัตย์ สุจริต โปร่งใสตรวจสอบได้ มีความรับผิดชอบ กล้ายืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง พุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานและไม่เลือกปฏิบัติ
4. ต้องตระหนักว่าตนมิได้มีหน้าที่เพียงดำเนินการเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมารับโทษตามกฎหมายเท่านั้น แต่ยังมีหน้าที่ที่จะต้องปกป้องช่วยเหลือผู้บริสุทธิ์มิให้ต้องได้รับโทษด้วย
5. พึงเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยเคร่งครัดและไม่ปฏิบัติภารกิจที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยไม่จำเป็น
6. พึงคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะสิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิในชื่อเสียง เกียรติยศ ความเป็นอยู่ส่วนตัว เสรีภาพในเคหสถาน การสื่อสารการนับถือศาสนา และการชุมนุมโดยสงบปราศจากอาวุธรวมถึงการปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะด้วย
7. พึงมีจิตสำนึกในการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน หากไม่สามารถให้บริการที่ประชาชนร้องขอได้ต้องแจ้งเหตุขัดข้องให้ทราบทันที พร้อมกับหาทางช่วยเหลือหรือให้คำแนะนำตามสมควร ไม่ใช่เพียงบอกปิดข้างข้อขัดข้องทางระเบียบ ให้ออกอัย หรือให้มาติดต่อใหม่เท่านั้น
8. พึงรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ตามสิทธิที่ประชาชนจะพึงได้รับ และปฏิบัติต่อประชาชน และปฏิบัติต่อประชาชนด้วยความจริงใจ เมตตากรุณาและมีอัธยาศัยให้เป็นที่น่าเชื่อถือ ศรัทธาของประชาชนทั่วไป
9. พึงปฏิบัติหน้าที่ด้วยความวิริยะ อุตสาหะ รอบคอบ ขยันหมั่นเพียร เสียสละ อุตุน และมีสติสัมปชัญญะ
10. พึงอุทิศเวลาแก่ทางราชการ โดยปฏิบัติงานตรงตามเวลาและไม่เบียดบังเวลาราชการไปประกอบธุรกิจหรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัว
11. พึงปฏิบัติในสิ่งที่ถูกต้องชอบทำตามกฎหมายมีความเที่ยงตรง ทำงานด้วยความคงอาจมุ่งมั่น มุมานะ โดยไม่เกรงกลัวต่ออิทธิพลใดๆ

<sup>2</sup> คำสั่งกรมสอบสวนคดีพิเศษที่ 5/ 2548 เครื่อง มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม

12. พึงปฏิบัติหน้าที่ อย่างเต็มกำลังความรู้ความสามารถ มีความอดกลั้น ยึดมั่นใน ศีลธรรมและมีความเชื่อมั่นที่จะกระทำในสิ่งที่ถูกต้องตามครรลองคลองธรรม

13. พึงกระทำแต่การอันสุจริตที่นั้นจะต้องคัดค้าน และต่อต้านการกระทำการทุจริตและ ประพฤติมิชอบอย่างจริงจัง

14. พึงรักษาความลับของทางราชการโดยเคร่งครัด

15. พึงรักษาความลับที่ได้จากการปฏิบัติหน้าที่ การเปิดเผยข้อมูลและพยานหลักฐานจะ กระทำได้ต่อเมื่อมีอำนาจหน้าที่และเป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น และต้องระลึกเสมอว่าการเปิดเผย ข้อมูลและพยานหลักฐานอาจเป็นอันตรายหรือเกิดความเสียหายแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง

16. พึงอำนวยความสะดวกด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง เป็นธรรม โปร่งใสตรวจสอบได้ และเสมอภาค ไม่ให้ความรู้สึกส่วนตัว ความเป็นญาติมิตรหรือศัตรู อามิส ผลประโยชน์หรืออคติ ใดได้มามีอิทธิพลเหนือการปฏิบัติหน้าที่ การพิจารณา การสั่งการ การมีความเห็นทางคดีรวมทั้งไม่ ใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญในวิชาชีพสืบสวนไปในทางมิชอบ

17. พึงมุ่งมั่นในการค้นหาความจริงด้วยความซื่อสัตย์ร้านอาหาร อุตสาหกรรม พากเพียร อดกลั้น อดทน ไม่ยอมจำนนต่อความยากความลำบากตรากตรำ และอุปสรรคทั้งปวงในการ สืบสวนสอบสวน เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง เพื่อพิสูจน์ความผิด และอำนวยความสะดวก

18. พึงระลึกเสมอว่าการสืบสวน สอบสวนจะต้องกระทำตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยเคร่งครัดไม่ว่าจะเป็นการแฝงตัว การเข้าไปในเคหะสถาน การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การตรวจ ค้น ทั้งต้องไม่เป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ ชีวิตและความมั่นคงปลอดภัยของบุคคล โดยไม่มีเหตุอันควร

19. พึงระลึกเสมอว่าในการเข้าจับกุมจะต้องแสดงตนและจะต้องปฏิบัติด้วยความละมุน ละม่อม ไม่ใช่กำลังบังคับหรือใช้อาวุธโดยไม่จำเป็นอย่างเด็ดขาด เว้นแต่ผู้ที่จะถูกจับมีพฤติการณ์ ชัดขวางหรือจะขัดขวางการจับ หลบหนีหรือจะหลบหนีจึงจะใช้กำลังหรืออาวุธได้ตามความจำเป็น และสมควรแก่พฤติการณ์

20. พึงระลึกเสมอว่าในการสอบปากคำผู้ต้องหาหรือพยาน จะต้องไม่ใช่กำลัง การข่มขู่ ทรมาณหรือวิธีการใดๆ เพื่อบังคับให้ผู้นั้นให้การ

21. พึงเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ ตลอดจน วินัยของข้าราชการ โดยเคร่งครัด เป็นผู้ยึดถือหลักจริยธรรมและศีลธรรมไม่กระทำการใดๆ อันกระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่และศักดิ์ศรีของตน

นอกจากนั้น โครงสร้างองค์กรที่มีลักษณะคดีพิเศษและพระราชบัญญัติการสอบสวนคดี พิเศษ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดคุณลักษณะของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความ

ชำนาญและความเชี่ยวชาญเป็นอย่างดีเนื่องจากการทำความผิดมีความสลับซับซ้อน แยกเขตและละเอียดอ่อนมากขึ้น เพื่อให้การป้องกันปราบปรามและการแก้ไขปัญหอาชญากรรมพิเศษ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้นพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 15 จึงต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

มาตรา 15 พนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญโดยต้องมีคุณสมบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

นอกจากคุณสมบัติตามวรรคหนึ่งแล้ว พนักงานสอบสวนคดีพิเศษต้องมีคุณสมบัติพิเศษอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้ด้วย

(1) รับราชการหรือเคยรับราชการ ไม่น้อยกว่าห้าปีในตำแหน่งเจ้าหน้าที่คดีพิเศษในระดับที่ อ.ก.พ. กรมสอบสวนคดีพิเศษกำหนด

(2) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีทางกฎหมายและมีประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้ นับแต่สำเร็จการศึกษาดังกล่าว ไม่น้อยกว่าสามปีและดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 6 หรือตำแหน่งอื่นในหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่า ตามหลักเกณฑ์ที่ อ.ก.พ. กรมสอบสวนคดีพิเศษกำหนด

(3) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโททางกฎหมายหรือสอบไล่ได้เป็นเนติบัณฑิตตามหลักสูตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภาและมีประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้ นับแต่สำเร็จการศึกษาดังกล่าว ไม่น้อยกว่าห้าปีตามหลักเกณฑ์ ที่ อ.ก.พ. กรมสอบสวนคดีพิเศษกำหนด

(4) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกทางกฎหมายและมีประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้ นับแต่สำเร็จการศึกษาดังกล่าว ไม่น้อยกว่าสามปีตามหลักเกณฑ์ที่ อ.ก.พ. กรมสอบสวนคดีพิเศษกำหนด

(5) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีสาขาใดสาขาหนึ่งและมีประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้ นับแต่สำเร็จการศึกษาดังกล่าว ไม่น้อยกว่าสิบปีตามหลักเกณฑ์ที่ อ.ก.พ. กรมสอบสวนคดีพิเศษกำหนด

สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งคือพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เพื่อประโยชน์แก่รัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อย ระบบเศรษฐกิจ การคลัง และความมั่นคงของประเทศ กฎหมายได้กำหนดการใช้อำนาจไว้หลายประการ เช่น กำหนดให้มีพนักงานสอบสวนคดีพิเศษโดยมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะของการกำหนดนโยบายและควบคุมการ

ปฏิบัติตามกฎหมายให้เป็นที่ไปอย่างมีประสิทธิภาพ กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ กำหนดประเภทคดีที่เป็นคดีพิเศษ เป็นต้น

โดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษต้องทำตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21<sup>3</sup> ได้แก่ คดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติมีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ หรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ มีลักษณะเป็นคดีความผิดข้ามชาติที่สำคัญ หรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวละครผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน มีพนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่หรือพนักงานสอบสวนชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งมีใช้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เป็นผู้ต้องสงสัย เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าน่าจะได้กระทำความผิดอาญา หรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา

ในคดีที่มีการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบทและบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการ โดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้ หรือคดีที่มีการกระทำความผิดหลายเรื่องต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกัน และความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีอำนาจสอบสวนสำหรับความผิดอื่นหรือเรื่องอื่นด้วย และให้ถือว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีพิเศษ บรรดาคดีใดที่ได้ทำการสอบสวนเสร็จแล้วโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ให้ถือว่าการสอบสวนนั้นเป็นการสอบสวนในคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ดังนั้นจะเห็นได้ว่าพนักงานสอบสวนคดีพิเศษต้องเข้าใจและตระหนักในสิ่งที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอยู่แล้ว ซึ่งหากไม่มีอะไรเข้ามาแทรกแซง ก็คงไม่มีเหตุผลที่จะไม่ทำอะไรให้เป็นที่ไปตามภาวะวิสัย นอกจากนั้นคดีพิเศษประเภทนี้ นอกจากจะต้องเป็นความผิดตามกฎหมายฉบับต่างๆ ข้างต้น ดังกล่าวและต้องมีลักษณะตาม (ก)-(จ)แล้วยังมีเงื่อนไขของการที่จะเป็นคดีพิเศษอีกประการหนึ่ง คือจะต้องเป็นที่ไปตามรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษกำหนดด้วย มิใช่ทุกข้อหาหรือฐานความผิดที่กำหนดไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับจะเป็นคดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ทั้งหมด แต่จะมีเพียงเฉพาะความผิดบางฐานบางมาตราเท่านั้นที่ถูกกำหนดให้เป็นคดีพิเศษ<sup>4</sup>

<sup>3</sup> การสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษตามมาตรฐานรัฐธรรมนูญ (น. 2). เล่มเดิม.

<sup>4</sup> ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนพิเศษ 85 ง วันที่ 25 พฤษภาคม 2555.

#### 4.1.1 หลักการและแนวคิดในการทำงานของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

จากการสร้างความแตกแยกในสังคม เนื่องจากนักการเมืองซึ่งมีอำนาจในรัฐบาลแต่ละคณะ ใช้อำนาจรัฐ ผ่านกรมสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อจุดประสงค์ทางการเมือง กลั่นแกล้ง กล่าวหา ทำลาย พรรคการเมือง หรือผู้มีความเห็นทางการเมืองฝ่ายตรงข้าม มิได้มีการดำเนินการเพื่อยังประโยชน์ให้แก่กระบวนการยุติธรรมของประเทศได้อย่างแท้จริง ตามความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เนื่องจากกรมสอบสวนคดีพิเศษ มีบุคลากรที่มีทักษะในการสืบสวนสอบสวน มีเครื่องมืออุปกรณ์ มีงบประมาณ เครือข่าย ค่อนข้างสมบูรณ์ สามารถทำการสืบสวน สอบสวน คดีอาญาสำคัญได้มีภาระหน้าที่สำคัญคือ ต้องทำหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนคดีอาญานอกราชอาณาจักร อาชญากรรมข้ามชาติ มีบุคลากรที่มีทักษะในการสอบสวน มีงบประมาณที่มากกว่าปกติ เนื่องจากสอบสวนคดีอาญาที่สำคัญ คดีอาญานอกราชอาณาจักร คดีอาชญากรรมข้ามชาติ รวมทั้งคดีความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ดังนั้นองค์กรแห่งนี้ ไม่ควรอยู่ภายใต้อำนาจของนักการเมือง พรรคการเมือง หรือ ผู้ใช้อำนาจของรัฐทางการเมือง และมักเข้ามาครอบงำทัศนคติในการทำงานของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษดังนั้นหากสามารถทำให้บุคลากรในด้านการสอบสวนสามารถทำการสอบสวนคดีอาญาได้ด้วยตนเอง โดยหลุดพ้นจากการเป็นเครื่องมือในทางการเมือง สามารถทำการสืบสวนสอบสวนได้อย่างอิสระ ไม่ตกเป็นเครื่องมือของนักการเมือง ก็จะสามารถอำนวยความยุติธรรมได้อย่างแท้จริงแก่ประชาชนโดยส่วนรวม รวมทั้งสามารถเข้าตรวจสอบการทำงานของพนักงานสอบสวน เพื่อคานอำนาจซึ่งสังคมมักตั้งข้อสงสัยในการมีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จ ใช้อำนาจกลั่นแกล้ง กล่าวหา คุกคาม เป็นภัยต่อประชาชนผู้สุจริต และสามารถช่วยเหลือประชาชนที่ถูกกลั่นแกล้ง โดยมีขอบเนื่องจากสามารถเข้าตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ ในส่วนของการอำนวยความยุติธรรมในคดีอาญาที่สำคัญ ได้อย่างสมบูรณ์ด้วยตนเอง นอกจากนั้นยังสามารถเข้าตรวจสอบการกระทำความผิดอาญาของ นักการเมือง ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ผู้ทรงอิทธิพล ผู้มีอำนาจเงิน อำนาจรัฐ ได้อย่างสมบูรณ์ ปราศจากการเข้าแทรกแซงของนักการเมือง ทั้งรัฐไม่ต้องจัดหางบประมาณใหม่ เพิ่มเติมทำให้การทำงานซ้ำซ้อน สิ้นเปลือง อีกด้วย

ดังนั้นการเปลี่ยนทัศนคติในการทำงานของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษให้เน้นที่ความยุติธรรม ความถูกต้องเป็นธรรมสันติธรรมและมนุษยธรรมมากกว่ากฎหมายควรจัดให้มีการฝึกอบรมร่วมกันระหว่างบุคลากรในเชิงจิตวิทยาเพื่อให้มีการหล่อหลอมทัศนคติและในเชิงพัฒนาศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในกระบวนการยุติธรรมโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจถึงเป้าหมายร่วมกันในการอำนวยความยุติธรรมไม่มองเป้าหมายขององค์กรเป็นหลักและช่วยสร้างเครือข่ายในการทำงานอีกด้วยในการปฏิรูปทัศนคติจิตสำนึกและเสริมสร้างศักยภาพของ

บุคลากรในกระบวนการสอบสวนคดีพิเศษเน้นการเชื่อมโยงกฎหมายกับปัญหาอาชญากรรมในความเป็นจริงทำให้ไม่สามารถนำเอากฎหมายมาใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาการสอบสวนคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ต้องมีการ ปรับปรุงมาตรฐานการคัดเลือกบุคลากรในทางที่ส่งเสริมความสำนึกในคุณค่าของตำแหน่งที่จะต้องรับผิดชอบต่อสังคมและจัดให้มีการฝึกอบรมร่วมกันระหว่างบุคลากรในกระบวนการในเชิงจิตวิทยาเพื่อให้มีการหล่อหลอมทัศนคติ และในเชิงพัฒนาศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในกระบวนการสอบสวนคดีพิเศษ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจถึงเป้าหมายร่วมกันในการอำนวยความสะดวกและช่วยสร้างเครือข่ายในการทำงานอีกด้วย นอกจากนี้ ควรมีหลักสูตรในการเสริมสร้างทัศนคติของบุคลากรให้เข้าถึงมาตรการใหม่ๆ ในการจัดการกับปัญหาอาชญากรรมในยุคโลกาภิวัตน์ เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมให้เพียงพอ เป็นต้น

#### 4.1.2 ระยะเวลาในการสอบสวน

พนักงานสอบสวนคดีจะดำเนินการตามอำนาจซึ่งตามกฎหมายพึงอนุญาตในทางปฏิบัติการดำเนินคดีพิเศษ ตามระยะเวลาต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ ได้แก่ “ภายใน...วัน นับแต่...” หรือ “ไม่เกิน...วันนับแต่...” เมื่อพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของสภาพบังคับตามกฎหมายของระยะเวลาที่กำหนดไว้ สามารถแบ่ง 2 ประเภท คือ ระยะเวลาเร่งรัด และระยะเวลาบังคับ การแบ่งแยกประเภทของระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมายดังกล่าวมีความสำคัญอย่างมากในการใช้เป็นหลักเกณฑ์พิจารณาความชอบด้วยกฎหมาย เพราะระยะเวลามีผลต่อสภาพบังคับที่เป็นเงื่อนไขของความชอบด้วยกฎหมายที่แตกต่างกันในทางตรงกันข้ามกัน ซึ่งระยะเวลาบังคับที่กำหนดแห่งกฎหมายนั้นต้องกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งที่กฎหมายกำหนดไว้ภายในระยะเวลานั้น หากไม่กระทำภายในกำหนดจะมีผลทางกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีผลกระทบต่อความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้น กล่าวคือ การไม่ปฏิบัติตามระยะเวลาที่กำหนด กฎหมายได้กำหนดสภาพบังคับในเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้น หากไม่กระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามระยะเวลาที่กำหนดจะส่งผลให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษผู้มีอำนาจไม่มีอำนาจตามกฎหมายได้อีกต่อไปหรือมีผลให้สิทธิต่างที่กำหนดไว้นั้นสูญสิ้นไปได้

การกำหนดให้มีระยะเวลาในการสอบสวนบังคับตามกฎหมายนั้น สิ่งสำคัญคือเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยกำหนดให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษกระทำการหรืองดกระทำการใดอย่างใดในเวลาใดเวลาหนึ่งให้เสร็จเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้เพื่อให้มีกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนว่าพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ มีอำนาจกระทำการใดตามกฎหมายที่กระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพภายในกรอบระยะเวลานั้น ด้วยหลักการนี้เป็นส่วนหนึ่งของหลักความมั่นคงแน่นอนในนิติฐานะ ด้วยวัตถุประสงค์ในประการนี้ กฎหมายมักจะกำหนดให้พนักงาน

สอบสวนคดีพิเศษ กระทำการใดหรืองดเว้นกระทำการใดภายในกำหนด ได้แก่ ออกคำสั่งทางปกครองภายในกำหนด หรือปฏิบัติการทางปกครองภายในกำหนด

นอกจากนั้นในการบริหารงานมีประสิทธิภาพสำเร็จลุล่วงภายในระยะเวลาที่กำหนด ด้วยหลักการนี้กฎหมายมักจะกำหนดให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กระทำการหรืองดเว้นกระทำอย่างใดหนึ่งภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่ได้กระทำการภายในกำหนดก็จะสูญเสียสิทธิที่มีอยู่ หรือไม่อาจก่อตั้งสิทธิที่จะมีขึ้นได้ ซึ่งมีผลต่ออำนาจของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษด้วย หากบุคคลได้กระทำการล่วงเลยระยะที่กำหนดไว้แม้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ จะรับไว้ก็ตาม แต่ก็ไม่มีอำนาจพิจารณา เช่น กรณีกฎหมายกำหนดระยะเวลาภายในกำหนดกี่วัน พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ผู้มีอำนาจพิจารณาที่ไม่มีอำนาจจะทำการสิ่งใดนั้นได้ หรือการที่กฎหมายกำหนดให้ยื่นขอรับสิทธิประโยชน์ใดที่กฎหมายก่อตั้งให้ภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่ยื่นภายในระยะเวลาที่กำหนดส่งผลให้ไม่อาจได้รับสิทธิที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น รวมทั้งระยะเวลาเร่งรัดที่กฎหมายกำหนดให้ตามกฎหมายนั้น กระทำการหรืองดกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่มิได้กำหนดผลว่าถ้าหากไม่กระทำหรืองดเว้นกระทำการใดภายในระยะเวลาที่กำหนดจะส่งผลต่อความชอบด้วยกฎหมายอย่างไร กล่าวคือ ไม่มีสภาพบังคับของกฎหมายใดๆ ว่า หากไม่กระทำหรืองดกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้แล้ว จะส่งผลให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ นั้นไม่มีอำนาจกระทำการต่อไปหรือบุคคลนั้นสูญเสียสิทธิหรือไม่อาจก่อตั้งสิทธิได้ ระยะเวลาเร่งรัดในแง่ผลสภาพบังคับจึงมีความหมายตรงกันข้ามกับระยะเวลาบังคับนั่นเอง จากความหมายของระยะเวลาเร่งรัดดังกล่าว การที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาไว้เพื่อให้เกิดการเร่งรัดในกระบวนการดำเนินการตามกฎหมายระบุให้เสร็จภายในระยะเวลาที่รวดเร็วตามกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ แม้จะไม่กระทำการภายในกำหนดก็ไม่ส่งผลให้การกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลของโดยสภาพการบริหารงานภาครัฐหรือเพื่อโดยสภาพของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนตามที่กฎหมายกำหนดไม่อาจจะกระทำให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ กำหนดระยะเวลาเร่งรัดที่กฎหมายกำหนด ส่วนมากมักจะกำหนดกรอบระยะเวลาที่กำหนดให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ดำเนินกระบวนการให้แล้วเสร็จภายในกำหนด เช่น กฎหมายกำหนดให้เสร็จภายในระยะเวลา 90 วัน เป็นต้น แต่การกระทำการใดหรือการดำเนินการตามระยะเวลาเร่งรัด แม้ว่าจะล่วงเลยระยะเวลาที่กำหนดไว้ก็ตามก็ต้องดำเนินการภายในระยะเวลาอันสมควร ด้วย หากพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กระทำการใดหรือดำเนินการใดล่วงเลยระยะเวลาอันสมควรก็จะเป็นเงื่อนไขก่อให้เกิดสิทธิของกฎหมายหรือกระบวนการพิจารณาเพื่อขอให้พิจารณาหรือดำเนินการให้เสร็จภายในกำหนดระยะเวลาได้

ในกรณีที่การสอบสวนคดีพิเศษเกินระยะเวลาอันสมควร และกระทบสิทธิต่อบุคคลนั้น ก็อาจเป็นเหตุให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้ ถ้าการกระทำได้ดำเนินการด้วยความล่าช้า อันส่งผลให้เป็นการสร้างชั้นตอนเกินความจำเป็นหรือสร้างภาระเกินสมควร โดยเฉพาะอย่างการที่ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ดำเนินการล่วงเลยระยะเวลาเร่งรัดที่เกินระยะเวลาอันสมควรไปมากย่อม แสดงให้เห็นได้เป็นการกระทำโดยไม่สุจริตและดำเนินการปล่อยเวลาให้ล่วงเลยระยะเวลาออกไป จะเห็นได้ว่าแม้ว่าระยะเวลาเร่งรัดจะมีได้เป็นระยะเวลาบังคับที่เป็นเงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมาย แต่การไม่ดำเนินการตามระยะเวลาเร่งรัดจนล่วงเลยระยะเวลาพอสมควรก็ส่งให้การสอบสวนคดี พิเศษ นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุเป็นการสร้างชั้นตอนหรือภาระเกินสมควรแก่ประชาชน หรือไม่สุจริต

## 4.2 วิเคราะห์ปัญหาในการสอบสวนของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

### 4.2.1 ปัญหาจากการใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

ดุลพินิจหรือการวินิจฉัยที่เห็นสมควร<sup>5</sup> เป็นการรู้ผิดรู้ถูก การพิจารณาใคร่ครวญ<sup>6</sup> ซึ่งมีความหมายในทางกฎหมายว่า เป็นอำนาจหรือสิทธิพิเศษ (Privilege) ที่จะพิจารณาตามหลักความ ยุติธรรมหรือของผู้มีอำนาจในการพิจารณาใช้ตามหลักยุติธรรมเช่นว่านั้น ซึ่งสิทธิพิเศษหรืออำนาจ นี้จะมีการพิจารณานำไปใช้ตามภาวะแวดล้อมแห่งพฤติการณ์ (Circumstances) และรวมถึงการใช้ วิจารณญาณในการตัดสินใจของผู้มีอำนาจใช้นั้นเอง โดยไม่ขึ้นกับวิจารณญาณหรือการตัดสินใจของ บุคคลอื่นใด อย่างไรก็ตามดุลพินิจ อาจเป็นอำนาจที่จะเลือกกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในกรณีที่มี ทางเลือกหลายทาง ถ้ามีทางเลือกที่ชอบด้วยกฎหมายเพียงทางเดียว ย่อมไม่ใช่การใช้ดุลพินิจ แต่ เป็นการปฏิบัติหน้าที่<sup>7</sup> เช่น พนักงานสอบสวนคดีพิเศษอาจมีดุลพินิจได้ในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจ เลือกโดยอิสระในระหว่างทางเลือกกระทำการเป็นไปตามหลายทางหรือทางที่จะไม่กระทำ<sup>8</sup> โดย สามารถกระทำการด้วยการตัดสินใจตามความคิดเห็นของตนเฉพาะรายดุลพินิจนี้อาจผูกพันกับแนว

<sup>5</sup> จาก พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2542 (น. 412), โดย ราชบัณฑิตยสถาน, 2542, กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊ค.

<sup>6</sup> พจนานุกรมไทย (ฉบับอธิบาย 2 ภาษา) (น. 311).

<sup>7</sup> From *Judicial Review of Administrative Action* (p. 278), by S.A. de Smith and J.M. Evans, 1980, อ้างถึงใน “ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง,” (น. 337), โดย จิรนิติ หะวานนท์, 2548, คู่มือการศึกษาวิชากฎหมาย ปกครอง. กรุงเทพฯ: จีรจักรพิมพ์.

<sup>8</sup> From *Administrative Law Text* (p. 91), by Kenneth C. Davis, 1972, อ้างถึงใน ดุลพินิจของฝ่าย ปกครอง (น. 338). เล่มเดิม.

ปฏิบัติหรือหลักการในการวินิจฉัยการใช้ดุลพินิจอันเป็นกฎเกณฑ์ภายในซึ่งฝ่ายปกครองได้กำหนดขึ้นเองภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของกฎหมาย<sup>9</sup>

สรุปได้ว่า อำนาจดุลพินิจคือความสามารถในอันที่จะตัดสินใจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งในบรรดาคำสั่งหลายๆ อย่าง ซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้ออกได้เพื่อดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย หรืออีกนัยหนึ่ง อำนาจดุลพินิจคืออำนาจที่กฎหมายบัญญัติเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองตัดสินใจได้อย่างอิสระว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น ตนสมควรจะออกคำสั่งหรือไม่ และสมควรจะออกคำสั่งโดยมีเนื้อความอย่างไร<sup>10</sup>

นอกจากนี้ ดุลพินิจคือความเป็นอิสระที่เจ้าหน้าที่จะเลือกกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในขอบเขตและตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งดุลพินิจนี้ชอบด้วยกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันก็อนุญาตให้เลือกมาตรการอันใดอันหนึ่งที่กฎหมายกำหนดไว้หลายประการให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นกรณีๆ ไป<sup>11</sup> แต่เมื่อพิจารณาถึงความผูกพันกับกฎหมายแล้ว มิใช่ว่าจะมีดุลพินิจอิสระทั้งหมด แต่เป็นดุลพินิจที่ผูกพันตามหน้าที่ว่าจะต้องใช้โดยการนำเอาความหมายและวัตถุประสงค์ของกฎหมายมาปฏิบัติให้เป็นจริง และในเรื่องความชอบด้วยวัตถุประสงค์ทางกฎหมายในการกระทำจะถูกควบคุม ตรวจสอบอย่างไม่มีขอบเขตจำกัดจากฝ่ายอื่น<sup>12</sup>

#### ประเภทของดุลพินิจ

ในทางทฤษฎีกฎหมายแล้ว อำนาจที่กฎหมายให้ในการที่จะออกคำสั่งต่างๆ นั้นอาจอำนาจดุลพินิจ<sup>13</sup> จะเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหรือองค์กรฝ่ายปกครองของรัฐสามารถเลือกตัดสินใจออกคำสั่งหรือเลือกสั่งการอย่างใดก็ได้ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เพื่อให้บรรลุผลตามความมุ่งหมายหรือตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจ ดุลพินิจก็คือ อำนาจที่กฎหมายเปิดช่องให้องค์กรของรัฐมีอิสระในการตัดสินใจเมื่อมีเหตุการณ์หรือมีข้อเท็จจริงใดๆ ที่กำหนดไว้เกิดขึ้น อำนาจดุลพินิจไม่ใช่เสรีภาพในอันที่จะตัดสินใจ ได้ตามอำเภอใจของตน เมื่อกฎหมายที่ให้องค์กรของรัฐออกคำสั่ง บัญญัติเปิดช่องให้ตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าสมควรจะใช้

<sup>9</sup> จาก “ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับดุลพินิจฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน,” โดย กมลชัย รัตนสากาวงศ์ ค, 2529, *บทบัญญัติ*, 42(1), 53.

<sup>10</sup> *การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ* (น. 199). เล่มเดิม.

<sup>11</sup> จาก *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (น. 240-241), โดย สมยศ เชื้อไทย, 2552, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

<sup>12</sup> จาก *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน* (น. 204), โดย กมลชัย รัตนสากาวงศ์, 2537, กรุงเทพฯ:

นิติธรรม.

<sup>13</sup> จาก *กฎหมายปกครอง* (น. 315), โดย นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2553, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

อำนาจออกคำสั่งหรือไม่ หรือสมควรจะออกคำสั่งใดในบรรดาคำสั่งหลายๆ อย่าง ก็ด้วยความมุ่งหมายที่จะให้องค์กรของรัฐนั้นใช้วิจักษณ์ของตนตัดสินใจว่า ในกรณีเฉพาะเรื่องกรณีใดกรณีหนึ่งสมควรจะออกคำสั่งอย่างไรจึงจะเหมาะสมแก่กรณีเฉพาะเรื่องกรณีนั้นที่เหมาะสมแก่กรณีเฉพาะเรื่อง ได้แก่ คำสั่งที่สามารถตอบสนองข้อเรียกร้องของประโยชน์มหาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่สุด และ ขณะเดียวกันก็มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุด ย่อมเป็นที่เห็นได้ว่า องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งลักษณะนี้ได้ ก็ต่อเมื่อได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ประกอบกัน ขึ้นเป็นกรณีเฉพาะเรื่องอย่างรอบด้าน<sup>14</sup>

ดังนั้น คุณพินิจนี้ส่วนใหญ่แล้วกฎหมายจะกำหนดให้ใช้อำนาจไปด้วยกัน กล่าวคือ เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดเกิดขึ้นแล้ว องค์กรฝ่ายปกครองของรัฐจะต้องออกคำสั่งในเรื่องนั้นๆ (อำนาจผูกพัน) แต่จะออกคำสั่งอย่างไรนั้นสามารถตัดสินใจได้อย่างมีอิสระตามที่กฎหมายเปิดช่องไว้ (อำนาจดุลพินิจ) เช่น กรณีข้าราชการกระทำผิดวินัยร้ายแรง กฎหมายบังคับไว้ชัดเจนว่าผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งต้องสั่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยกับข้าราชการผู้นั้น แต่ผู้บังคับบัญชาก็มีอิสระในการตัดสินใจว่าจะสั่งลงโทษข้าราชการ ผู้นั้นสถานใด กล่าวคือ จะสั่งปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ เป็นต้น

#### 4.2.2 ปัญหาการถูกแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

กรณีใช้อำนาจในฐานะเป็นพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ ได้กำหนดให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ทำให้มีฐานะเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐ นอกจากนั้น การที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีภารกิจในการสืบสวนสอบสวนป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดที่เป็นคดีอาญาจึงจำเป็นต้องให้มีอำนาจเบื้องต้นในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ มีอำนาจสอบสวนการกระทำผิดที่เป็นคดีอาญาและสามารถถูกตรวจสอบการใช้อำนาจหลังจากมีการใช้อำนาจแล้ว ซึ่งมีได้ดังต่อไปนี้

1. การควบคุมโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของข้าราชการการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงมีหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีกระทำการทุจริตและร้ายวผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารสมาชิกสภาท้องถิ่น กรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและส่วนราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ ซึ่งพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นข้าราชการพลเรือน หากมีการปฏิบัติ

<sup>14</sup> แหล่งเดิม.

หน้าที่ในการสอบสวนคดีพิเศษแล้วมีพฤติการณ์ดังต่อไปนี้<sup>15</sup> 1) ทุจริตต่อหน้าที่ 2) กระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ 3) กระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และ 4) ร่ำรวยผิดปกติ

ผู้กล่าวหาสามารถเสนอข้อกล่าวหาและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้วงการกระทำ ความผิดดังกล่าวได้ การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการใต้วงการกรณีที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวแล้ว จึงเป็นการควบคุมการ ปฏิบัติหน้าที่ ภายหลังจากมีการใช้อำนาจในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว

2. การควบคุมโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จากการที่กฎหมายกำหนดให้ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประเด็นเรื่องการควบคุมการใช้อำนาจโดย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้น มีในกรณีดังต่อไปนี้

1) พิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนกรณี การไม่ปฏิบัติตาม กฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดี พิเศษและพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชน โดย ไม่เป็นธรรมไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายก็ตาม รวมทั้งมีการ ปฏิบัติหน้าที่โดยใช้ดุลพินิจที่เป็นธรรมและมีความเหมาะสมหรือไม่

2) แจ้งให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนและผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวน คดีพิเศษ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เมื่อเห็นว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการทุจริตหรือประพฤติมิ ชอบในวงราชการหรือมีมูลความผิดทางอาญาหรือมีมูลความผิดทางวินัย และให้หน่วยงานที่มี อำนาจสอบสวน และผู้บังคับบัญชาดังกล่าวแจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทราบ

3. การควบคุมโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่เป็นองค์กระอิสระตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 คัดเลือกมาจากผู้มีความรู้หรือประสบการณ์ ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เป็นที่ประจักษ์ จำนวน 11 คน โดยต้องคำนึงถึง สัดส่วนหญิงชาย และผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน มีวาระดำรงตำแหน่ง 6 ปี ดำรง ตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการเคารพและปฏิบัติตามหลักสิทธิ มนุษยชนทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการ ละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือที่ไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศ

<sup>15</sup> จาก คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ (น. 86), โดย สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, 2547, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำ หรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป นำเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ส่งเสริมการศึกษาการวิจัย และเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชนองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี และรัฐสภาในกรณีที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีสันติสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศเสนอต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และเปิดเผยต่อสาธารณชน ดังนั้น พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจสอบสวนคดีพิเศษจนเกิดเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนแล้ว ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายดังกล่าวสามารถร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้

นอกจากนั้นบางกรณีเป็นการสอบสวนร่วม คือ การสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ ที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษร่วมดำเนินการกับพนักงานอัยการหรือการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลทหารและกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษร่วมดำเนินการกับอัยการทหาร

การปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน คือ การมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหารให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐาน ตั้งแต่ชั้นเริ่มการสอบสวนในคดีพิเศษ โดยให้เริ่มดำเนินการนั้นแต่โอกาสแรกที่จะพึงกระทำได้

คดีที่ต้องดำเนินการสอบสวนร่วมกัน ได้แก่

(1) คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญ หรือ เป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม หรือ คดีความผิดทางอาญาที่ผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน

(2) คดีที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีมติให้ต้องดำเนินการสอบสวนร่วมกัน

เมื่อคดีพิเศษใดต้องดำเนินการสอบสวนร่วมกันให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษเสนอรายงานให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษทราบ เพื่อมีหนังสือแจ้งให้อัยการสูงสุดหรือเจ้ากรมพระธรรมนูญทราบโดยเร็ว ในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน พนักงานอัยการ อัยการทหารให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานได้ ในกรณีที่ต้องดำเนินการสอบสวนพยานหลักฐาน เพื่อใช้ในการสอบสวนหรือฟ้องคดีให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษแจ้งให้พนักงานอัยการอัยการทหารทราบ ให้ความช่วยเหลือในการพิจารณาและตรวจสอบว่าพยานหลักฐานเหล่านั้นเป็นประโยชน์ในการ

สอบสวนหรือการฟ้องคดีหรือไม่ และพนักงานอัยการ อัยการทหารจะทำความเข้าใจเกี่ยวกับพยานหลักฐานเสนอไปพร้อมกับสำนวนการสอบสวนนั้นก็ได้ กรณีการสอบปากคำร่วมกัน ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและพนักงานอัยการ อัยการทหารดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษแจ้งพนักงานอัยการหรืออัยการทหารเพื่อหารือร่วมกันตั้งแต่ขั้นเริ่มคดี ในการวางแผนหรือแผนงานเกี่ยวกับการสอบสวน

(2) ในการสอบปากคำพยานหรือผู้ต้องหาและการตรวจสอบพยานหลักฐานให้ดำเนินการร่วมกัน โดยพนักงานอัยการหรืออัยการทหารต้องลงลายมือชื่อร่วมในบันทึกคำให้การพยานบุคคลหรือผู้ต้องหา หรือบันทึกการเข้าร่วมตรวจสอบการสอบสวนพยานหลักฐานอื่นด้วย

(3) ในกรณีที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ จะต้องใช้มาตรการบังคับแก่บุคคล โดยจะขอหมายค้นหรือหมายจับ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และพนักงานอัยการหรืออัยการทหารเห็นชอบร่วมกันก่อนดำเนินการตามกฎหมาย

กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการสอบสวนคดีพิเศษในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะ รัฐมนตรีเสนอให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีคำสั่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานอื่นมาปฏิบัติหน้าที่ในกรมคดีสอบสวนพิเศษเพื่อช่วยเหลือในการสืบสวนและ สอบสวนคดีนั้น ได้ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวเป็นพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ สำหรับการสอบสวนคดีพิเศษที่ได้รับการแต่งตั้ง<sup>16</sup> โดยในประเด็นดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่า ในการสอบสวนคดีพิเศษบาง คดี อาจจำเป็นต้องให้บุคคลที่มีความเชี่ยวชาญที่อยู่ในหน่วยงานอื่นมาช่วยในการปฏิบัติหน้าที่ การที่มีเจ้าหน้าที่อื่นมาช่วยปฏิบัติงาน นอกจากเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการสอบสวนแล้ว ยังเป็นการตรวจสอบการสอบสวนคดีพิเศษจากบุคคลภายนอกด้วย ซึ่งจะเป็นการสร้างความปลอดภัยในการทำงานและสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งการควบคุมตรวจสอบ การสอบสวนคดีพิเศษกรณีที่เจ้าหน้าที่อื่นที่นายกรัฐมนตรีสั่งให้มาช่วยในการสอบสวนคดีพิเศษนี้ สามารถแยกพิจารณาเป็น 2 ประการ ดังต่อไปนี้

1. กรณีเป็นการควบคุมก่อนมีการใช้อำนาจสอบสวนเมื่อมีการกล่าวโทษหรือร้องทุกข์ และมีการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษแล้ว นายกรัฐมนตรีอาจมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่อื่นมาช่วยในการสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งการที่เจ้าหน้าที่ที่จากหน่วยงานอื่น นอกจากเจ้าหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษนั้นเข้ามาในคดีตั้งแต่แรกนั้นจึงเปรียบเสมือน เป็นการควบคุมตรวจสอบการทำงานของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษไปในขณะปฏิบัติหน้าที่ด้วย หากมีการใช้อำนาจไปในทางมิชอบหรือ

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547, มาตรา 33.

นอกขอบเขตของกฎหมายอาญากร่องเรียน โดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายบริหาร

2. กรณีเป็นการควบคุมหลังมีการใช้อำนาจสอบสวนเมื่อมีการใช้อำนาจสอบสวนคดีพิเศษ ไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ นอกจากจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษแล้ว ยังเป็นการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันและเป็นการกำกับและควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษด้วย ซึ่งหากพนักงานสอบสวนคดีพิเศษใช้อำนาจโดยมิชอบและเกินขอบเขตของกฎหมายแล้ว เจ้าหน้าที่ที่มาปฏิบัติงานช่วยสามารถรายงานต่อนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายบริหารให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้

ดังนั้น นอกจากเจ้าหน้าที่อื่นที่มาช่วยปฏิบัติงานแต่เป็นบุคคลที่มีความรู้เฉพาะด้านมาช่วยในการตรวจสอบคดีพิเศษแล้ว ยังเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนอีกทีหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่า เจ้าหน้าที่ที่มาช่วยปฏิบัติงานการสอบสวนคดีพิเศษตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี เป็นการเข้ามาเพื่อหวังแทรกแซงการสอบสวนคดีพิเศษไม่เข้ามาตามคำสั่งของฝ่ายการเมืองแล้วย่อมจะเกิดผลเสียหายต่อกระบวนการที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนประเทศชาติ

ความเป็นอิสระของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

ความเป็นอิสระของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะต้องมีความเป็นอิสระ กล่าวคือเป็นตำแหน่งที่ผู้ปฏิบัติสามารถปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ได้โดยดุลพินิจของตนเองโดยปราศจากการคุกคามจากบุคคลใดๆ ที่จะบังคับไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อมต่อการใช้ดุลพินิจดังกล่าว ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1. อิสระด้านการบริหารงานบุคคล นอกจากการบริหารงานบุคคลโดยอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษซึ่งเป็นการบริหารงานราชการทั่วไปแล้ว กรมสอบสวนคดีพิเศษยังมีการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ ที่ปรึกษาการบริหารงานบุคคลพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กปบ.) ประกอบด้วย บุคคลดังต่อไปนี้คือ (ร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ ก มาตรา 46) คณะบดีคณะนิติศาสตร์ หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ 1 คน ซึ่งมาจากการที่บุคคลดังกล่าวในทุกสถาบันอุดมศึกษา (มหาวิทยาลัยของรัฐ) เลือกกันเอง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 1 คน ผู้แทนสำนักงานพนักงานสอบสวนแห่งชาติ 1 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 6 คน มาจากพนักงานสอบสวนคดีพิเศษระดับ 8 ขึ้นไป 3 คน โดยรับเลือกจากพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกันเองข้าราชการระดับ 9 ในกระทรวงยุติธรรมที่ไม่ใช่ข้าราชการในกรมสอบสวนคดีพิเศษจำนวน 3 คน ซึ่งได้รับเลือกจากปลัดกระทรวงยุติธรรม ข้าราชการตำแหน่งระดับ 8 ขึ้นไปในกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษแต่งตั้งเป็นเลขานุการที่ประชุม

พนักงานสอบสวนคดีพิเศษถือเป็นหลักประกันในควมมีอิสระในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ที่จะไม่ถูกกลั่นแกล้งโดยอิทธิพลใดๆ จากการถูกโยกย้ายหรือสิทธิได้รับการเลื่อนตำแหน่งซึ่ง กปป.จะพิจารณาการโยกย้ายพนักงานสอบสวนคดีพิเศษของผู้บังคับบัญชาในกรณีการโยกย้ายดังต่อไปนี้คือ

1. มิใช่การเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น
2. มิใช่เป็นการย้ายประจำปี
3. เป็นกรณีอยู่ระหว่างถูกดำเนินทางวินัยหรือเป็นจำเลยที่ศาลประทับฟ้องแล้ว
4. จะตั้งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี
5. จะลงโทษทางวินัย

2. นอกจากนี้เมื่อพนักงานสอบสวนคดีพิเศษผู้ใดได้รับมอบหมายให้เป็นพนักงานสอบสวนคดีพิเศษที่รับผิดชอบคดีพิเศษใดแล้วร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ ก มาตรา 32 บัญญัติห้ามเรียกคืนสำนวนหรือ โอนสำนวนนั้นทั้งนี้ก็เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยจะไม่ถูกเรียกคืนสำนวนหรือโอนสำนวน ตามระเบียบของ กคพ.กำหนด เมื่อมีการคัดค้านพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายพิจารณาแล้วเห็นว่าคำคัดค้านนั้นมีมูล เมื่อพนักงานสอบสวนคดีพิเศษคนใดคนหนึ่งมีสำนวนค้างพิจารณาอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจทำให้การสอบสวนล่าช้าและประสงค์จะขอให้โอนสำนวนที่ตนเป็นผู้รับผิดชอบไปให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษคนอื่น

3. ความเป็นอิสระพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้นจะต้องสามารถที่จะดำรงตนอยู่ในเกียรติแห่งตำแหน่งหน้าที่ที่มีรายได้ที่เหมาะสมดั่งนั้น ร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ ก มาตรา 20 จึงบัญญัติให้ตำแหน่งพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษที่จะได้รับเงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มรายเดือนเงินเพิ่มอื่น หรือเงินช่วยเหลือ โดยเปรียบเทียบกับค่าตอบแทนที่รัฐจ่ายให้กับบุคลากรอื่นในกระบวนการยุติธรรม เช่น ผู้พิพากษา อัยการ เป็นต้น

การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และเกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของงานสอบสวน

การสอบสวนคดีพิเศษเป็นงานที่เหมือนกับการสอบสวนคดีอาญาทั่วไปที่มีผลกระทบต่อบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา พยานบุคคล หรือพยานเอกสารซึ่งโดยทั่วไปพนักงานสอบสวนสามารถรวบรวมพยานหลักฐานดำเนินการสอบสวนทำให้การของบุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องโดยอาศัยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นหลักในการสอบสวน เช่น การเรียกเอกสาร การเก็บรวบรวมหลักฐานต่างๆ การเข้าตรวจค้น การจับกุม เป็นต้น แต่งานสอบสวน

คดีพิเศษมีวิธีการพิเศษที่ต่างไปจากการสอบสวนคดีอาญาทั่วไปตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น วิธีการพิเศษดังกล่าวมีผลกระทบต่อบุคคลหรือธุรกรรมส่วนบุคคลดังจะได้แยกพิจารณาดังต่อไปนี้

1. สิทธิเสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนลดลง เมื่อมนุษย์เกิดมาพร้อมกับสิทธิเสรีภาพอันเป็นสภาวะการณ์ที่บุคคลมีอิสระที่จะกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งได้ตามความประสงค์ของตน โดยรัฐไม่จำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซง (Status negative) และหากถูกละเมิดก็มีสิทธิปฏิเสธอำนาจรัฐที่ละเมิดนั้น อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 26, 28 บัญญัติให้การใช้อำนาจรัฐต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิเสรีภาพของบุคคล และรับรองให้บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพสามารถยกเป็นข้อต่อสู้เพื่อใช้สิทธิทางศาลได้ โดยเฉพาะสิทธิขั้นพื้นฐานที่เป็นผู้บริสุทธิ์จะไม่ถูกจับกุม กักขังหรือเนรเทศโดยไม่ชอบ สิทธิที่จะไม่ถูกแทรกแซงในเรื่องส่วนตัว ครอบครัว เคหสถาน การติดต่อสื่อสาร ชื่อเสียง ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพดังต่อไปนี้

1.1 การตรวจค้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดหลักให้การตรวจค้นต้องได้รับอนุญาตจากศาลเป็นหมายค้น แต่หากเป็นการตรวจค้นโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เพียงมีเหตุสงสัยว่ามีบุคคลผู้กระทำความผิดคดีพิเศษหลบซ่อนหรือมีทรัพย์สินที่มีไว้เป็นความผิดหรือได้มา หรือได้ใช้หรือจะใช้ในการกระทำความผิดคดีพิเศษหรืออาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ไม่อาจรื้อหมายค้นได้เพราะอาจถูกโยกย้ายหลบหนีเสียก่อน พนักงานสอบสวนคดีพิเศษสามารถดำเนินการเข้าตรวจค้นเคหสถานหรือในสถานที่ใดๆ ก็ได้ทั้งในเวลากลางวันและกลางคืน บทบัญญัติดังกล่าว นับเป็นการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลที่จะอยู่ในเคหสถานของตนได้โดยปราศจากการรบกวน โดยหากประชาชนจะสละสิทธิดังกล่าวเพื่อความสงบสุขของสังคมก็ต้องเป็นไปโดยไม่เฉพาะเจาะจงตรวจค้นเคหสถานหรือในสถานที่ใดๆ ก็ได้ทั้งในเวลากลางวันและกลางคืน บทบัญญัติดังกล่าว นับเป็นการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลที่จะอยู่ในเคหสถานของตนได้โดยปราศจากการรบกวน โดยหากประชาชนจะสละสิทธิดังกล่าวเพื่อความสงบสุขของสังคมก็ต้องเป็นไปโดยไม่เฉพาะเจาะจงกล่าวคือใช้ได้เป็นการทั่วไปมีหลักเกณฑ์แน่ชัดและการออกกฎหมาย ดังกล่าวได้กระทำไปโดยกระบวนการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ผ่านขั้นตอนต่างๆ ในการให้อำนาจพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ขณะทำการวิจัยนี้ยังอยู่ในการพิจารณาของรัฐสภาซึ่งถือเป็นตัวแทนประชาชน แต่เหตุที่เป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล เนื่องจากเป็นเพียงดุลพินิจของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเท่านั้นที่มีเหตุสงสัยตามสมควร แค่นั้น เพียงใด เป็นไปตามคำว่าพอสมควรนั้นเป็นการยากที่จะกำหนดบรรทัดฐานที่ชัดเจนในแต่ละคดีย่อมขึ้นกับการตีความของศาลจึงควรกำหนดระเบียบ กคพ. ที่ชัดเจนว่าเหตุสมควรนั้นเป็นอย่างไร แค่นั้น เพียงใด ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าควรมีพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวน

คดีพิเศษสามารถแสดงขณะเข้าตรวจค้นได้ ว่ามีพฤติการณ์อันเป็นเงื่อนไขตามที่กำหนดอำนาจให้ค้นนั้นได้ เช่น มีรายงานการหลบหนีของผู้กระทำผิดคดีพิเศษมาซ่อนตัวและเตรียมจะหลบหนีออกไปต่างประเทศตามลำเนาตัวเครื่องบินที่แสดง เป็นต้น

1.2 การดักข้อมูล อันได้แก่ การดักจดหมาย ดักฟังโทรศัพท์ โทรสาร คอมพิวเตอร์ เครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการสื่อสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อทางเทคโนโลยีสารสนเทศ การที่บุคคลจะสื่อสาร หรือส่งข้อมูลระหว่างกันนั้นถือเป็นสิทธิส่วนบุคคลอันเป็นสิทธิมนุษยชนที่บุคคลพึงมีอิสระปราศจากการแทรกแซง เช่น ข้อมูลแสดงบุคคล การเงิน เป็นต้น ซึ่งหากให้มีการแทรกแซงได้อย่างพร่ำเพรื่อการสื่อสารระหว่างบุคคลก็จะไม่เป็นความลับของบุคคลอีกต่อไป จริงอยู่แม้รัฐมีหน้าที่ในการจัดการกับอาชญากร แต่อีกด้านหนึ่งรัฐก็มีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล ดังนั้นหากเป็นความจำเป็นของภาครัฐที่ต้องละเมิดสิทธิส่วนบุคคลดังกล่าวเพื่อผลในการป้องกันปราบปรามควบคุมอาชญากรรมก็ควรเป็นไปเพียงจำกัดและจำเป็นมีมาตรการที่เคร่งครัด และภายใต้กรอบและข้อยกเว้นของกติการะหว่างประเทศ ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ ข. มาตรา 26 บัญญัติมาตรการที่จะใช้วิธีการดักข้อมูลดังกล่าวนั้นต้องมีเหตุอันควร (probable cause) เชื่อว่าข้อมูลข่าวสารที่ดักนั้นถูกใช้หรืออาจถูกใช้เพื่อประโยชน์ในการกระทำผิดคดีพิเศษ และได้รับอนุมัติจากอธิบดี โดยได้รับการตรวจสอบอนุญาตจากศาล (อธิบดีผู้พิพากษาศาล อาญา) และไม่มีวิธีการอื่นที่จะนำมาใช้ในการสืบสวนสอบสวนนี้ได้ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้อาศัยออกโดยอำนาจของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภาซึ่งถือเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการบัญญัติกฎหมายของประเทศ และไม่กระทบกระทั่งสาระสำคัญของสิทธิส่วนบุคคล และไม่เจาะจงกับการบังคับใช้จึงถือเป็นกฎหมายที่รองรับอำนาจของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษที่ใช้บังคับได้ ซึ่งในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา อัยการเป็นผู้ยื่นขอหมายต่อศาลภายใต้คำสาบาน คำร้องต้องบรรยายเหตุสมควรดังกล่าว วิธีการระยะเวลาในการปฏิบัติงานและกำหนดคุณสมบัติของผู้มีอำนาจในการปฏิบัติงาน วิธีการสืบสวนสอบสวนที่อนุญาต ประเทศไทยมีกฎหมายที่บัญญัติใช้บังคับกับการดักข้อมูลดังกล่าว เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่สามารถดักฟังโทรศัพท์ ได้โดยขออนุญาตจากศาลแพ่งเป็นเวลาไม่เกิน 90 วัน ซึ่งอนาคตที่กำลังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการดักฟังข้อมูลโดยเฉพาะ จึงน่าเชื่อว่าวิธีการดักข้อมูลจะเป็นวิธีการที่ได้รับความนิยมและมีประสิทธิภาพในการเข้าถึงตัวผู้กระทำผิดหรือรวบรวมพยานหลักฐาน

2. เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของงานสอบสวน กล่าวคือ เดิมงานสอบสวนเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนทั่วไป อันได้แก่ เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือพนักงานสอบสวนพิเศษเมื่อตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษมารับผิดชอบงานสอบสวนคดีพิเศษตามกฎหมายบางฉบับที่เดิม

เจ้าพนักงานพนักงานสอบสวนทำอยู่ ซึ่งในระยะเริ่มแรกต้องเกิดความสับสน ชัดแจ้ง ว่าคดีใดอยู่ในอำนาจของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ จนกว่าพนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะทำความตกลงร่วมกับผู้บริหารหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จนสามารถกำหนดออกเป็นข้อบังคับ และหากได้ดำเนินการไปบ้างแล้วความสับสนของผู้ปฏิบัติหน่วยงานอื่นๆ น่าจะลดน้อยไป แต่ผู้ที่ให้บริการกรมสอบสวนคดีพิเศษคือประชาชนอาจต้องใช้เวลาอันนานที่จะเข้าใจงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษ เพราะลำพังการอ่านกฎหมายประชาชนทั่วไป ไม่สามารถรับรู้ได้ทั้งหมดว่ามีคดีใดบ้างเป็นคดีพิเศษ ต้องมีข้อบังคับหรือประกาศของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษประกอบอีกอย่างน้อย 1 ฉบับขึ้นไปนั่นเอง

การที่กฎหมายให้อำนาจพนักงานสอบสวนคดีพิเศษสามารถดำเนินการสืบสวนสอบสวน ถึงข้อมูลส่วนบุคคลในการดักข้อมูลทางสื่อโทรศัพท์ หรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์ การตรวจค้นที่กระทำได้โดยไม่ต้องมีหมายค้นในบางกรณี เป็นการใช้กระบวนการของรัฐล่วงละเมิดความเป็นส่วนตัวส่วนบุคคล จึงนับเป็นการละเมิดสิทธิ เสรีภาพส่วนบุคคล ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และจะปรากฏการสอบสวนที่ซ้ำกับงานสอบสวนของพนักงานสอบสวนเดิมในระยะเริ่มต้นของการปฏิบัติหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ

4.2.3 ปัญหาปริมาณสำนวนการสอบสวนในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ จากอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษในการสอบสวนมักประสบปัญหาจากอัตรากำลังพนักงานสอบสวนคดีพิเศษที่มีจำนวนไม่เพียงพอ รวมทั้งการพัฒนาความรู้ความสามารถไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงของอาชญากรรม และการไม่ให้ความสำคัญของตำแหน่งงานสอบสวน จนกระทั่งได้เกิดแนวความคิดการพัฒนางานสอบสวนคดีพิเศษ ให้มีคุณภาพโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ส่งผลต่อโครงสร้างกระทรวงยุติธรรมจึงต้องมีการปรับปรุงโดยมีแนวคิดปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบของประเทศ รวมทั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษในสังกัดกระทรวงยุติธรรมมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันปราบปรามและควบคุมอาชญากรรมสำคัญที่มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศให้สัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง โดยใช้วิทยาการและเทคโนโลยีขั้นสูง พัฒนาศักยภาพในการเสริมสร้างศักยภาพในด้านความรู้ ความสามารถ คุณธรรม จริยธรรม และขวัญกำลังใจ และประสานความร่วมมือในการป้องกันปราบปรามและควบคุมอาชญากรรมพิเศษจากหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนทั้งในและต่างประเทศ พัฒนาศักยภาพในการเสริมสร้างศักยภาพด้านความรู้ ความสามารถ และขวัญกำลังใจโดยการพัฒนาศักยภาพในด้านต่างๆ ของบุคลากรให้เท่าทันกับสถานการณ์และแนวโน้มของการกระทำผิดที่ มีการพัฒนารูปแบบวิธีการอยู่ตลอดเวลาควบคู่ไปกับการพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมในการปฏิบัติงานและขวัญกำลังใจในการทำงาน ด้วยการฝึกอบรมในด้านการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ จรรยาบรรณในวิชาชีพ การส่งเสริมให้มีการศึกษาและวิจัย การให้คำตอบแทน และการจัด

สวัสดิการในด้านต่างๆ อย่างเหมาะสมมีการประสานความร่วมมือในการป้องกันปราบปราม และควบคุมอาชญากรรมพิเศษ จากหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนทั้งภายในและต่างประเทศ โดยการประสานความร่วมมือกับสำนักงานพนักงานสอบสวนแห่งชาติหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องข้อมูลข่าวสารและการช่วยติดตาม จับกุมตัวผู้กระทำผิดที่ประสานความร่วมมือพนักงานสอบสวนสากล FBI และหน่วยงานต่างประเทศที่เกี่ยวข้องในเรื่องข้อมูลข่าวสารการช่วยติดตาม จับกุมตัวผู้กระทำผิด การโอนตัวนักโทษและการส่งผู้ร้ายข้ามแดน การประชาสัมพันธ์ ภารกิจและผลการปฏิบัติงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษ และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ ต่อไป

#### 4.3 วิเคราะห์ปัญหามาตรการทางกฎหมายที่ควรให้พนักงานอัยการร่วมสอบสวนในคดีพิเศษ

##### 4.3.1 ปัญหาของพนักงานอัยการคดีพิเศษที่มีได้เข้าร่วมสอบสวนคดีพิเศษทุกคดี

ตั้งแต่เริ่มต้นคดีเมื่อมีการกระทำความผิดซึ่งเป็นคดีพิเศษเกิดขึ้น เว้นแต่เป็นกรณีตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 หน่วยงานที่มีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบคือ กรมสอบสวนคดีพิเศษ มีอำนาจในการเก็บรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ตลอดจนการออกหมายเรียกบุคคลใดๆ ที่ต้องสงสัยว่ามีส่วนร่วมในการกระทำความผิดหรืออนุมัติหมายจับจากศาล และมีอำนาจสอบสวนผู้ต้องหาเพื่อสรุปสำนวนส่งไปยังพนักงานอัยการคดีพิเศษเพื่อพิจารณามีความเห็นสั่งสอบสวนเพิ่มเติม หรือสั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้องต่อไป ผู้เขียนเห็นว่า ต้นธารแห่งกระบวนการยุติธรรมนั้นไม่ควรให้อำนาจแก่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือกรมสอบสวนคดีพิเศษ แต่เพียงองค์กรเดียวที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ไม่ว่าจะเป็นการจับกุม ตรวจค้นหรือสอบสวนคดีอาญาที่เป็นคดีพิเศษ โดยปราศจากการตรวจสอบและถ่วงดุลจากองค์กรอื่น แม้ว่าจะมีกฎหมายตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 คดีพิเศษที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 21 วรรค (1) (ก) หรือ (ง) คือ คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญ หรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม หรือเป็นคดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน ต้องมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหารมาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษทุกคดีแล้วแต่กรณี แต่ผู้ที่มีอำนาจเสนอเรื่องเพื่อขออนุมัติหมายจับหรือหมายค้นจากศาลก็มีคือ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งหากมองในทางมิติที่เลวร้ายแล้ว ถือเป็นเรื่องง่ายดายมากที่จะกลั่นแกล้งใคร ยัดเยียดข้อหาให้ใคร หรือใช้อำนาจต่อรองต่างๆ ในทางที่มิชอบ อาจเป็นเหตุให้ประชาชนผู้บริสุทธิ์ได้รับความเสียหายเดือดร้อนและถูกละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพได้โดยง่าย พนักงานสอบสวนคดีพิเศษบางคนอาจใช้วิธีการอันมิชอบด้วยกฎหมาย เช่น การข่มขู่ผู้ต้องหาเพื่อให้รับสารภาพ หรืออาจถูกแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชา จากนักการเมืองผู้มีอิทธิพล จากคู่กรณีฝ่ายตรงข้ามที่หิวยื่นผลประโยชน์ให้โดยมิ

ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจทำให้การสอบสวนถูกเบี่ยงเบนได้โดยง่าย เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนซึ่งเป็นคู่กรณี เพราะจะไม่ได้รับความเป็นธรรมตามกฎหมาย สังคมเสื่อมต่อกระบวนการยุติธรรม สิ่งเหล่านี้ล้วนเกิดจากกระบวนการชั้นก่อนฟ้องคดี ที่แยกอำนาจสอบสวนและอำนาจฟ้องร้องออกจากกันอย่างเด็ดขาด

#### 4.3.2 ปัญหาคำร้องขอหมายจับหรือหมายค้นในคดีพิเศษ

โดยเรื่องการขอหมายจับและหมายค้น ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติให้ขอหมายจับและหมายค้นต่อศาล แต่ในทางปฏิบัติ การที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษยื่นคำร้องขอหมายจับหรือหมายค้น ศาลก็เพียงแต่ตรวจพยานหลักฐานในเบื้องต้น โดยดูพฤติการณ์ที่ระบุไว้ คำร้องขอหมายจับ ซึ่งมีกรณีตัวอย่างในคดีความผิดฐานก่อการร้าย ซึ่งพนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้ไปขอศาลออกหมายจับผู้ต้องหา โดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษยังไม่ได้รวบรวมพยานหลักฐานในคดีอย่างเสร็จสิ้นสมบูรณ์ก่อนส่งสำนวนไปให้พนักงานอัยการ ซึ่งกระบวนการออกหมายจับแสดงให้เห็นความผิดพลาดอยู่บ่อยครั้ง

ในประเทศไทยมีพนักงานอัยการจะแบ่งออกเป็น 2 แผนก คือ แผนกสอบสวน กับแผนกดำเนินคดี แผนกดำเนินคดี ยังแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ดำเนินคดีอาญาส่วนหนึ่ง และดำเนินคดีแพ่งอีกส่วนหนึ่ง พนักงานอัยการในประเทศไทยมีทั้งอำนาจสอบสวนและจับกุมตัวผู้ต้องหาได้เช่นเดียวกับพนักงานตำรวจ อันแสดงให้เห็นว่าผู้ต้องหาสิทธิที่จะเลือกในการเข้ามอบตัวกับพนักงานตำรวจหรือพนักงานอัยการก็ได้ ซึ่งถือได้ว่ากฎหมายได้ให้หลักประกันแก่ผู้ต้องหาในเรื่องของความปลอดภัยเกี่ยวกับสิทธิในชีวิต ร่างกาย และเสรีภาพอย่างยิ่ง

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ในคดีพิเศษ การที่จะให้ศาลออกหมายจับหรือหมายค้นนั้น เป็นเรื่องของการกระทำที่มีผลกระทบต่อเสรีภาพหรือทรัพย์สินของบุคคล ซึ่งจะต้องมีการพิจารณาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อนำมาปรับเข้ากับข้อกฎหมาย จึงจำเป็นที่จะต้องมีการกฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้อง และองค์กรอัยการถือเป็นหน่วยงานที่จะต้องทำการคัดกรองคดีก่อนขึ้นสู่ศาล อีกทั้งมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกทางอาญาและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งในทางปฏิบัติที่พบเห็นบ่อยครั้งที่เจ้าหน้าที่ตรวจค้นหรือจับกุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ศาลฎีกาได้ให้เหตุผลไว้ในคำพิพากษาว่า การจับกุมและตรวจค้นนั้นเป็นคนละขั้นตอนกับการสอบสวน หากมีการสอบสวนโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว โจทก์มีอำนาจฟ้อง ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิในเสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชน จึงเห็นว่า ในการขอออกหมายจับหรือหมายค้นในคดีพิเศษนั้น พนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะต้องขอความเห็นเบื้องต้นจากพนักงานอัยการเสียก่อน อีกทั้งอำนาจในการค้นทั้งนี้เพราะองค์กรอัยการนั้นมีกฎหมายประกันความเป็น

อิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรมและเพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดความผิดพลาดขึ้นน้อยที่สุด

#### 4.3.3 ปัญหาพนักงานอัยการไม่มีอำนาจรวบรวมพยานหลักฐานในคดีพิเศษด้วยตนเอง

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายมิได้ให้อำนาจแก่พนักงานอัยการ ในการเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้การสอบสวนในเบื้องต้นของพนักงานสอบสวน อัยการมีอำนาจเพียงรับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนที่สอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว หรือทำได้อย่างมากก็เพียงการให้สอบสวนเพิ่มเติม หากพนักงานอัยการเห็นว่าหลักฐานยังไม่เพียงพอตามมาตรา 143 ซึ่งหากเป็นคดีที่ใกล้ครบกำหนดระยะเวลาที่จะต้องฟ้องแล้ว และอาจสอบสวนเพิ่มเติมได้ไม่ทัน ก็จะเป็นการสร้างปัญหาในการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยสั่งคดีของพนักงานอัยการได้

พนักงานอัยการนั้น เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ฟ้องร้องผู้กระทำความผิดต่อศาล จึงควรต้องเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมรับรู้ในการสอบสวนมาตั้งแต่ต้น โดยเฉพาะในคดีพิเศษ เมื่อปรากฏว่าผู้ต้องหาถูกดำเนินคดี พนักงานอัยการ อาจเข้ามาทำการสอบสวนเองหรือเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวนในการสอบสวนคดีนั้นได้ การที่กฎหมายให้อำนาจพนักงานอัยการ สามารถเข้าร่วมการสอบสวนในคดีพิเศษได้ ถือได้ว่าเป็นการป้องกันมิให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ต้องถูกกดดันจากอำนาจของผู้ที่มีอิทธิพล ผู้บังคับบัญชาหรือนักการเมืองได้ อีกทั้งหากพนักงานอัยการได้ควบคุมดูแลการสอบสวนมาตั้งแต่แรก จะทำให้อัยการสามารถเข้าใจข้อเท็จจริงแห่งคดีได้อย่างละเอียด เพราะอัยการจะเป็นผู้ร่วมวางแผนทางในการสอบสวนและรวบรวมหลักฐานด้วยตนเอง ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อการวินิจฉัยสั่งคดีและออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ

กระบวนการยุติธรรมนั้น ขั้นตอนของการสอบสวนคดีอาญาถือได้ว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นขั้นตอนของการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงในการกระทำความผิด แต่ระบบวิธีพิจารณาความอาญาของไทยได้แยกอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องออกจากกันอย่างเด็ดขาด ทำให้องค์กรที่มีอำนาจสอบสวนคดีพิเศษเป็นของกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และมีอำนาจในการจับกุม ตรวจค้น ควบคุมตัว ซึ่งสามารถถูกแทรกแซงได้จากผู้บังคับบัญชา นักการเมืองผู้มีอิทธิพล หรือการหยิบบิ้นผลประโยชน์ให้จากคู่กรณีฝ่ายตรงข้าม โดยปราศจากการตรวจสอบหรือดวงดุลอำนาจจากองค์กรภายนอก ซึ่งหากพนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้มีการเบี่ยงเบนคดีจริงเพื่อช่วยเหลือผู้ต้องหา หรือกลั่นแกล้งผู้ต้องหา จะส่งผลอย่างมากในการวินิจฉัยสั่งคดีของพนักงานอัยการ หรือหากมีการสอบสวนที่มีขอบด้วยกฎหมาย เช่น มีการข่มขู่ผู้ต้องหา หลอกลวง ให้คำมั่นสัญญา หรือทำร้ายร่างกายเพื่อให้ผู้ต้องหารับสารภาพ หรือการสอบสวนนั้นมิได้ทำตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด เมื่อสำนวนการสอบสวนถูกส่งมายังพนักงานอัยการ พนักงานอัยการย่อมไม่สามารถทราบได้ว่าการสอบสวนนั้นดำเนินการมาอย่างไร

เพราะอัยการมิได้มีส่วนร่วมรับรู้หรือมีบทบาทในขั้นตอนการรวบรวมพยานหลักฐานในชั้นสอบสวน ซึ่งทำให้พนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจในการฟ้องร้องผู้ต้องหาต่อศาล และเป็นผู้กั้นกรงสานวนการสอบสวน ก่อนที่จะใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ไม่สามารถทราบได้เลยว่า พยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนนั้นเป็นพยานหลักฐานที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ในต่างประเทศ อย่างเช่น ญี่ปุ่น จะไม่มีการแบ่งแยกการสอบสวนฟ้องร้องออกจากกันอย่างเด็ดขาด เพราะถือว่าเป็นกระบวนการเดียวกันไม่สามารถแบ่งแยกได้ และในประเทศฝรั่งเศส อัยการมีอำนาจรับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษ อัยการอาจทำการสอบสวนความผิดที่มีโทษสูงและโทษปานกลางด้วยตนเองได้ ถ้าอัยการเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่อาจฟ้องร้องได้ เช่น ข้อกล่าวหาไม่เป็นความจริง การกระทำที่กล่าวหาไม่เป็นความผิดอาญา หรือไม่อาจทราบได้ว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิด หรือเป็นเรื่องที่ไม่สมควรฟ้องร้อง อัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งยุติเรื่องได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าอำนาจของพนักงานอัยการในอารยประเทศนั้น อัยการสามารถแสวงหาพยานหลักฐานตลอดจนรวบรวมพยานหลักฐานได้ด้วยตนเอง

#### 4.3.4 ปัญหาการออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีพิเศษของพนักงานอัยการ

พนักงานอัยการเป็นหน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ต้องหาต่อศาล ฉะนั้น สิ่งที่จะพิสูจน์คดีได้ว่า จำเลยผิดหรือบริสุทธิ์ก็ต้องพิสูจน์กันด้วย "พยานหลักฐาน" ซึ่งถือเป็นเรื่องที่ยุ่งยาก สลับซับซ้อน และละเอียดอ่อนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีพิเศษ ซึ่งแนวทางในการฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการนั้นจะต้องพิจารณาจนเป็นที่พอใจของพนักงานอัยการว่าคดีมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะนำไปสู่ความเป็นไปได้ของสมเหตุสมผลที่ศาลจะพิจารณาลงโทษผู้ถูกกล่าวหาตามข้อหาต่างๆ

ปัญหาในชั้นนี้ของพนักงานอัยการจึงอยู่ที่ว่า “พยานหลักฐานพอฟ้องหรือไม่” โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการพิจารณาคดีของไทยมิได้วางระบบให้พนักงานอัยการเข้าร่วมการสอบสวนด้วยตนเองมาตั้งแต่ต้น อัยการจะมีบทบาทก็ต่อเมื่อพนักงานสอบสวนได้ส่งสำนวนการสอบสวนมายังพนักงานอัยการ และหากพนักงานอัยการเห็นว่าพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอก็มีอำนาจเพียงให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมเท่านั้น พนักงานอัยการจึงไม่อาจล่วงรู้และไม่อาจรับประกันได้ว่าเมื่อถึงเวลาสืบพยานในชั้นศาลจริงๆ แล้ว จะสามารถพิสูจน์ความผิดของจำเลยโดยปราศจากข้อสงสัยได้หรือไม่ เพราะในชั้นสอบสวนผู้ต้องหาไม่มีสิทธิที่จะให้การหรือไม่ให้การอย่างใดก็ได้ อาจจะรับสารภาพในชั้นสอบสวนแต่ให้การปฏิเสธในชั้นศาล หรืออาจนำพยานหลักฐานที่มีน้ำหนักน่าเชื่อถือแต่ไม่ปรากฏในสำนวนการสอบสวน แต่ได้นำมาสืบต่อผู้

ห้กล้างพยานหลักฐานของโจทก์ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ล้วนเกิดจากการที่พนักงานอัยการมิได้เข้าร่วมสอบสวนด้วยตนเองมาตั้งแต่ต้น หรือมีส่วนร่วมรับรู้การสอบสวน

ในต่างประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนคดีอาญามาตั้งแต่ต้น เมื่อพนักงานอัยการญี่ปุ่นใช้ดุลพินิจแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนไม่สามารถพิสูจน์การกระทำผิดของจำเลยในชั้นศาลให้สิ้นสงสัยได้ พนักงานอัยการญี่ปุ่นจะสั่งไม่ฟ้องคดีด้วยเหตุผล “พยานหลักฐานไม่เพียงพอ” แม้อัตินั้นมีพยานหลักฐานพอฟ้องและฟังได้ว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริง แต่เมื่อคำนึงถึงเพศ อายุ พฤติการณ์ และสิ่งแวดล้อมแล้ว พนักงานอัยการเห็นว่าไม่ควรฟ้องผู้ต้องหา พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้ระงับคดีนั้นเสียได้ และพนักงานอัยการญี่ปุ่นสามารถใช้ดุลพินิจชะลอฟ้องได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 248

ส่วนในประเทศเยอรมัน ได้ให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการที่จะจัดการกับคดีที่เกิดขึ้นในแนวทางอื่นๆ อีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นการให้อำนาจพนักงานอัยการในการที่จะใช้ดุลพินิจในการที่จะสั่งไม่ฟ้องคดีบางประเภท ซึ่งเป็นการนำหลักในเรื่องการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจมาใช้ในการให้อำนาจพนักงานอัยการในการสั่งชะลอการฟ้อง การให้อำนาจพนักงานอัยการในการที่จะดำเนินการให้ผู้กระทำความผิดและผู้เสียหายได้กลับคืนดีกัน รวมตลอดถึงการให้อำนาจพนักงานอัยการในการต่อรองคำรับสารภาพด้วย

สำหรับในคดีพิเศษนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ปัจจัยที่ทำให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและพนักงานอัยการที่เข้าร่วมสอบสวนใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องคดีอาญานั้น มีหลายสาเหตุด้วยกัน เช่น บทบัญญัติของกฎหมาย วัฒนธรรมภายในองค์กร หรือเกรงกลัวต่อข้อครหาว่าทุจริตต่อหน้าที่ เหตุเพราะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย มิได้วางหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยคดีของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและพนักงานอัยการว่า กรณีใดควรออกคำสั่งฟ้องหรือกรณีใดควรออกคำสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งทำให้มาตรฐานในการวินิจฉัยพยานหลักฐานและการใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและพนักงานอัยการแต่ละบุคคลมีความแตกต่างกัน และไม่ได้มาตรฐานเดียวกันเมื่อเทียบกับต่างประเทศ ทั้งๆที่พนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์กรอัยการ มิใช่ในฐานะส่วนตัว โดยเฉพาะเมื่อพนักงานอัยการที่เข้าร่วมสอบสวนคดีพิเศษ ทำความเห็นทางคดีสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดี แล้วทำความเห็นพร้อมส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการตาม 140-142 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งคดีต่อไป มีการทำความเห็นขัดแย้งกันภายในองค์กรอัยการทำให้การสอบสวนและการสั่งคดี ขาดความเป็นภาวะวิสัยอาจทำให้เกิดผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยต่อส่วนรวมได้

ในสังคมปัจจุบัน คำสั่งฟ้องคดีอาญาหรือไม่ฟ้องคดีอาญาที่เป็นคดีพิเศษ นับว่าอยู่ในความสนใจของสื่อมวลชนและประชาชนเป็นจำนวนมาก เนื่องจากสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มีความขัดแย้งทางความคิดอย่างกว้างขวาง ตลอดจนคดีพิเศษเป็นคดีที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม อาจมีการใช้อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองแทรกแซงอยู่เสมอ จนทำให้ประชาชนหลายคนขาดความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อกระบวนการยุติธรรม เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้บุคลากรในสายงานยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นตำรวจ กรมสอบสวนคดีพิเศษ อัยการ หรือศาล อาจถูกโน้มน้าวหรือชักจูงใจเพื่อให้คล้อยตามกระแสในบริบทของสังคมได้โดยง่ายเพราะมีหลายคดีที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษในชั้นสอบสวน หรือพนักงานอัยการในชั้นสั่งฟ้องคดีใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา เนื่องจากเห็นว่าพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอ หรือคดีอาญาบางเรื่อง แม้ว่าพนักงานอัยการฟ้อง สาธารณชนก็ไม่ได้รับประโยชน์อะไรจากการฟ้องคดีอาญารื่องนั้นของพนักงานอัยการ แต่ประชาชนบางคนที่ไม่เข้าใจในเทคนิคหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายก็อาจจะเข้าใจผิดคิดว่าพนักงานผู้นั้นทุจริตต่อหน้าที่ และอาจถูกสังคมมองว่าเป็นเครื่องมือทางการเมืองด้วย

4.3.5 ปัญหาการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในการทำความเห็นแย้ง ตามมาตรา 145 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 34 พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 กำหนดว่า ในกรณีอัยการหรืออัยการทหาร มีคำสั่งไม่ฟ้องคดีซึ่งได้สอบสวนโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ให้การทำความเห็นแย้งตามมาตรา 145 ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ผู้เขียนเห็นว่าตามมาตรา 34 พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ที่ให้อำนาจอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษทำความเห็นแย้ง ซึ่งตามมาตรา 18 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษจะเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบสรุปสำนวนและทำความเห็นทางคดีส่งพนักงานอัยการบทบัญญัติดังกล่าวตามมาตรา 34 พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 จึงถือได้ว่าการทำความเห็นทางคดีสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องในชั้นสอบสวนกับการทำความเห็นแย้งกระทำโดยบุคคลคนเดียวกันคือ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งผิดหลักการความชอบด้วยกฎหมายและหลักการตรวจสอบ

อย่างไรก็ตาม ในคดีที่พนักงานอัยการร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษพิเศษตามมาตรา 32 พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 จะเห็นได้ว่า กรณีเมื่อพนักงานอัยการที่เข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ มีความเห็นควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา เมื่อพนักงานอัยการในชั้นสั่งคดีได้รับความเห็นและสำนวนการสอบสวน พนักงานอัยการก็จะมีความเห็นสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง

ต่อไป ตามมาตรา 143 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หากพนักงานอัยการในชั้นสั่งคดีมีความเห็นตรงกันข้ามกับพนักงานอัยการที่เข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ก็จะต้องมีการทำความเห็นแย้งตามมาตรา 145 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป ซึ่งตามระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจมีความสำคัญ ทุกองค์กรควรจะต้องมีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน แต่พนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์กร เมื่อพนักงานอัยการมีความเห็นในชั้นสอบสวนแล้ว ในชั้นสั่งคดีของพนักงานอัยการไม่ควรมีความเห็นที่ขัดแย้งกัน เพราะอัยการสั่งในฐานะองค์กร มิใช่ในฐานะส่วนตัว อันจะเป็นไปตามหลักการสอบสวนและการฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันไม่สามารถแบ่งแยกได้ คือ การตรวจสอบค้นหาความจริงแท้ของเรื่อง เพื่อให้การสอบสวนและการสั่งคดีมีความเป็นภาวะวิสัยเป็นอำนาจเดียวของการสอบสวนและการฟ้องร้องซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการยุติธรรม