สถานะทางกฎหมายและขอบเขตอำนาจ ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นของเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ

Legal status and scope of authority in the preliminary fact-finding of Special Case Officers

ฤทธิเดช ทิพย์นุรักษ์
สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี
โทร 094-5955141 อีเมล์ ecorittidech@gmail.com

บทคัดย่อ

การค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสถานะทางกฎหมายของพนักงานสอบสวน คดีพิเศษ และเจ้าหน้าที่คดีพิเศษในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น 2) ศึกษาเปรียบเทียบอำนาจการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และประเทศไทย 3) เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องสำหรับรองรับสถานะและขอบเขตอำนาจในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ โดยรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากตัวบทกฎหมาย ระเบียบ ตำรา ทฤษฎี งานวิจัย นำมาวิเคราะห์โดยการอธิบายเชิงพรรณนาเพื่อให้ได้ผลการวิจัยที่เป็นรูปธรรมนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สำหรับรองรับสถานะและขอบเขตอำนาจในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ

ผลการศึกษาพบว่า 1) การตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนมีคำสั่งให้เป็นคดีพิเศษยังประสบปัญหาและอุปสรรคสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ (1) ด้านอำนาจตามกฎหมาย พบว่าเนื่องจากการรวบรวมพยานหลักฐาน อาศัยเพียงการขอความร่วมมือ ซึ่งไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย และ (2) ด้านความชัดเจนของอำนาจตามกฎหมาย ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และประชาชน เนื่องจากขาดความชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตหน้าที่ และระดับความร่วมมือที่ประชาชนพึงให้แก่เจ้าหน้าที่ 2) อำนาจการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และประเทศไทย พบว่าในขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริงคดีพิเศษของประเทศไทยมีผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงานและประชาชน เนื่องจากประชาชนขาดความชัดเจนว่ามีหน้าที่ต้องให้ความร่วมมือเพียงใด ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นรับรองอำนาจสืบสวนของพนักงานอัยการไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ส่วนสหรัฐอเมริกากำหนดลำดับขั้นการใช้อำนาจไว้ในแนวทางปฏิบัติของอัยการสูงสุด 3) ผู้ศึกษาเสนอแนะแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เพื่อรองรับสถานะและขอบเขตอำนาจในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษโดยเสนอให้เพิ่มเติมวรรคท้ายในมาตรา 23/1 เพื่อรับรองอำนาจดังกล่าวภายใต้เงื่อนไขการควบคุม ได้แก่ การมีคำสั่งจากผู้มีอำนาจ การแจ้งสิทธิปฏิเสธแก่ผู้เกี่ยวข้อง การห้ามใช้มาตรการบังคับ และการกำหนดกรอบระยะเวลาการปฏิบัติงาน รวมทั้งเพิ่มเติมวรรคท้ายในมาตรา 23 เพื่อกำหนดให้บุคคลดังกล่าวมีสถานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเฉพาะในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว นอกจากนี้ เสนอให้จัดทำคู่มือมาตรฐานการปฏิบัติงานและบันทึกข้อตกลงความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ และเอกชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกัน

คำสำคัญ: การตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น คดีพิเศษ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ

ABSTRACT

This independent study aims to 1) examine the legal status of special case investigators and special case officers in conducting preliminary fact-finding; 2) comparatively examine the legal authority governing fact-finding procedures in Japan, the United States, and Thailand; and 3) propose amendments to the relevant laws to provide an appropriate legal basis for the status and scope of authority of special case investigators and special case officers in conducting preliminary fact-finding. This study employed a qualitative research methodology by collecting and analyzing data from statutory provisions, regulations, textbooks, legal theories, and relevant research. The data were analyzed using a descriptive analytical approach in order to develop concrete findings leading to recommendations for amending the relevant laws to establish an appropriate legal framework for the status and scope of authority of special case investigators and special case officers in conducting preliminary fact-finding.

The findings reveal that first, preliminary fact-finding prior to the issuance of an order designating a matter as a special case encounters two significant problems and obstacles: (1) statutory authority the collection of evidence currently relies primarily on requests for cooperation, which lack legally binding force; and (2) lack of clarity regarding the scope of statutory authority which affects both officials in the performance of their duties and members of the public, due to the absence of clear rules concerning the scope of the officials' powers and the extent of cooperation that members of the public are legally required to provide. Second, a comparative examination of the legal authority governing fact-finding in Japan, the United States, and Thailand demonstrates that the preliminary fact-finding process in special cases in Thailand has implications for both officials and members of the public because the public lacks clarity as to the extent to which they are required to cooperate with the authorities. In Japan, prosecutorial investigative authority is expressly recognized under the Code of Criminal Procedure, whereas in the United States, the exercise of investigative authority is structured through guidelines and procedures issued by the Attorney General. Third, the study recommends amending the Special Case Investigation Act B.E. 2547 (2004) to establish a clear legal basis for the status and scope of authority of special case investigators and special case officers in conducting preliminary fact-finding. Specifically, it is proposed that a final paragraph be added to Section 23/1 to expressly recognize such authority, subject to appropriate safeguards, including: (1) an order issued by an authorized official; (2) notification to relevant persons of their right to refuse to cooperate; (3) a prohibition on the use of coercive measures; and (4) the establishment of a prescribed time frame for the exercise of such authority. In addition, a final paragraph should be added to Section 23 to provide that, solely for the purpose of performing such duties, the aforementioned officials shall have the status of an administrative or police official under the Criminal Procedure Code. Furthermore, the study recommends the development of a standard operating procedure manual and the execution of memoranda of understanding (MOUs)

with relevant governmental and private-sector agencies in order to establish clear and uniform procedures and standards for conducting preliminary fact-finding.

Keywords: preliminary fact-finding, special cases, special case investigators, special case officers

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สอบสวนคดีพิเศษ (Department of Special Investigation: DSI) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กรมสอบสวนคดีพิเศษ (Department of Special Investigation: DSI) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรม เหตุผลของการจัดตั้งคือความต้องการให้มีหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพื่อรับมือกับอาชญากรรมที่มีความซับซ้อน หรือมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือต่อระบบเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ ซึ่งการสอบสวนตามปกติอาจดำเนินการได้ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ต่อมาจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษและสถานะของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานไว้เป็นการเฉพาะ นอกจากนี้ กรมสอบสวนคดีพิเศษได้กระจายการปฏิบัติงานไปยังส่วนภูมิภาคโดยจัดตั้งกองปฏิบัติการคดีพิเศษภาค เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายครอบคลุมทั่วถึงและลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงความยุติธรรม

ในคดีพิเศษพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 กำหนดสถานะและอำนาจทางกฎหมายของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานหลักไว้เป็นสองประเภทซึ่งมีอำนาจคล้ายกัน

ลำดับแรกคือ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามมาตรา 23 วรรคหนึ่งบัญญัติให้เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ หรือพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้วแต่กรณี “ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษ” และมาตรา 23/1 ได้บัญญัติเพิ่มเติมให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนได้ก่อนที่จะมีการรับเรื่องเป็นคดีพิเศษ ในสองกรณี คือ กรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าคดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) และกรณีที่อธิบดีสั่งให้แสวงหาพยานหลักฐานเบื้องต้นเพื่อเสนอคณะกรรมการคดีพิเศษพิจารณาตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2)

ลำดับที่สอง คือ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ ซึ่งมาตรา 23 วรรคสองบัญญัติให้มีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเท่าที่ได้รับมอบหมาย และจะได้รับสถานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือพนักงานสอบสวนก็ต่อเมื่อเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายในคดีพิเศษหรือการสืบสวนนั้นเท่านั้น

การดำเนินการเกี่ยวกับคดีพิเศษแบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่

ประเภทแรกคือ กรณีที่มีข้อมูลชัดเจนแน่นอนว่าคดีใดมีลักษณะซับซ้อน มีลักษณะเป็นการข้ามชาติ หรือเป็นกรณีมีผู้มีอิทธิพลหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มาเกี่ยวข้อง อันจะเข้าลักษณะเป็นคดีพิเศษ ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 21 กรมสอบสวนคดีพิเศษสามารถดำเนินการสอบสวน ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้ทันที โดยดำเนินการอนุมัติสำนวนการสอบสวนและแต่งตั้งคณะพนักงานสอบสวนเข้าดำเนินการสอบสวนได้ทันที อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 23

ประเภทที่สองคือกรณีปรากฏมูลความแห่งคดีว่าอาจมีลักษณะซับซ้อน มีลักษณะเป็นการข้ามชาติ หรือเป็นกรณีมีผู้มีอิทธิพลหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มาเกี่ยวข้อง อันอาจจะเข้าลักษณะเป็นคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 21 กรมสอบสวนคดีพิเศษสามารถดำเนินการสืบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานใด ๆ ได้ก่อนจะดำเนินการสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 โดยดำเนินการ

อนุมัติสำนวนการสืบสวนและแต่งตั้งคณะพนักงานสืบสวนเข้าดำเนินการสืบสวนได้ทันที อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 23/1

ในทางปฏิบัติก่อนที่จะเข้าสู่ขั้นตอนการสืบสวนตามมาตรา 23/1 อาจจะมีขั้นตอนเบื้องต้นที่เรียกว่า “การตรวจสอบข้อเท็จจริง” โดยการแต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงเข้าดำเนินการ ซึ่งได้รับการรับรองไว้ ในระเบียบกรมสอบสวนคดีพิเศษ ว่าด้วยการบริหารงานคดีพิเศษ พ.ศ. 2567 ข้อ 4 ผ่านนิยามคำว่า “สำนวนการตรวจสอบข้อเท็จจริง” ซึ่งหมายถึง สำนวนที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษแสวงหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นว่าเรื่องที่ได้รับมอบหมายมีเหตุสมควรรับไว้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 หรือไม่ ด้วยการแสวงหาความร่วมมือจากผู้เกี่ยวข้อง “โดยมิได้กระทำในฐานะเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจหรืออาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547” ข้อความในนิยามนี้จึงยืนยันว่า ระเบียบฉบับนี้กำหนดให้ขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริงดำเนินไปโดยไม่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติมาตั้งแต่ต้น แม้แต่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งมาตรา 23/1 ให้อำนาจสืบสวนได้เมื่อปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นคดีพิเศษก็ยังไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา 23/1 ในขั้นตอนนี้ เพราะเหตุอันควรสงสัยดังกล่าวยังไม่ปรากฏขึ้น

ส่วนเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ แม้มาตรา 23 วรรคสองจะให้อำนาจไว้ก็จำกัดเฉพาะ “การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษ” ตามที่ได้รับมอบหมายเท่านั้นซึ่งขั้นตอนตรวจสอบข้อเท็จจริงยังไม่เข้าเงื่อนไขดังกล่าวเช่นกัน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในขั้นตอนนี้จึงไม่มีสถานะเป็นเจ้าพนักงานที่มีอำนาจสอบสวนหรือสืบสวนตามกฎหมายในขณะนั้น จึงไม่อาจใช้อำนาจออกหมายเรียกพยานเอกสาร เรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ หรือแสวงหาพยานหลักฐานในลักษณะที่มีสภาพบังคับทางกฎหมายได้ การปฏิบัติงานจึงต้องอาศัยเพียงการขอความร่วมมือซึ่งไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย อีกทั้งขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นขั้นตอนการรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้นประการหนึ่งเช่นเดียวกับการสืบสวนอันเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานซึ่งได้ปฏิบัติไปตามอำนาจและหน้าที่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิดภายใต้หลักการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 2 (10) และตามนัยแห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 23/1 กรณีที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการสืบสวนได้ก่อนที่จะมีการรับเรื่องเป็นคดีพิเศษหากมีเหตุอันควรสงสัยว่าคดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ หรือกรณีที่อธิบดีสั่งให้แสวงหาพยานหลักฐานเบื้องต้นเพื่อเสนอคณะกรรมการคดีพิเศษพิจารณา โดยสถานะดังกล่าวแตกต่างกับเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งถูกกำหนดให้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สำหรับการดำเนินการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาทั่วไปตลอดระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

กรณีการตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบทางกฎหมาย 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก คือ ผลกระทบต่อความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ความผิดฐานดูหมิ่นเจ้าพนักงานแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงาน และต่อสู้ขัดขวางเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 136 ถึงมาตรา 138 ล้วนมีองค์ประกอบว่าเจ้าพนักงานผู้ถูกกระทำต้องกระทำการตามหน้าที่ เมื่อขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริงไม่มีบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติกำหนดหน้าที่ไว้โดยตรง จึงเป็นปัญหาที่ยังไม่มีความชัดเจนว่าการที่บุคคลให้ข้อความอันเป็นเท็จหรือขัดขวางการปฏิบัติงานในขั้นตอนนี้จะครบองค์ประกอบความผิดตามบทมาตราดังกล่าวหรือไม่ ในทางกลับกันหากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ถูกโต้แย้งว่าล่วงล้ำสิทธิของบุคคล การอ้างเหตุยกเว้นความรับผิดว่าเป็นการปฏิบัติการตามหน้าที่ย่อมกระทำได้ยาก เพราะไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายรองรับหน้าที่นั้นไว้โดยชัดแจ้ง เจ้าหน้าที่จึงอยู่ในสภาพที่รับความเสี่ยงเพียงฝ่ายเดียว กล่าวคือไม่ได้รับความคุ้มครองในฐานะเจ้าพนักงานผู้กระทำการตามหน้าที่อย่างเต็มที่ แต่ยังคงมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 1 (16) โดยผลของการได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ จึงอาจต้องรับผิดตามมาตรา 157 และรับผิดทางวินัยได้

ประการที่สอง คือ ผลกระทบต่ออำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐาน เมื่อเจ้าหน้าที่ไม่มีสถานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในขั้นตอนนี้ ย่อมไม่อาจออกหมายเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือเรียกพยานเอกสาร ไม่อาจเข้าตรวจค้นสถานที่ และไม่อาจใช้อำนาจตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นอำนาจเฉพาะของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเมื่อได้รับอนุมัติแล้ว คงเหลือเพียงการขอความร่วมมือเป็นวิธีการเดียว ซึ่งในคดีที่ผู้เกี่ยวข้องเป็นเครือข่ายอาชญากรรมทางเศรษฐกิจหรือผู้มีอิทธิพล ย่อมไม่อาจคาดหมายได้ว่าจะได้รับความร่วมมือ พยานหลักฐานสำคัญจึงสูญหายหรือถูกทำลายไปตั้งแต่ระยะแรกเริ่ม อันเป็นระยะที่การทำลายพยานหลักฐานกระทำได้ง่ายที่สุด

ประการสุดท้าย คือ ผลกระทบต่อประชาชนผู้ถูกตรวจสอบ ในทางปฏิบัติเมื่อเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษแสดงบัตรประจำตัวและเข้าสอบถาม ประชาชนทั่วไปย่อมเข้าใจว่าตนมีหน้าที่ต้องตอบ โดยไม่อาจทราบได้ว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นเพียงการขอความร่วมมือซึ่งอาจปฏิเสธได้ ระเบียบกำหนดให้เป็นการแสวงหาความร่วมมือโดยสมัครใจ แต่สภาพความเป็นจริงมีผลเป็นการบังคับโดยพฤตินัย ประกอบกับผู้ถูกตรวจสอบยังไม่มีสถานะเป็นผู้ต้องหา สิทธิที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญารับรองไว้แก่ผู้ต้องหา ทั้งสิทธิที่จะมีทนายความและสิทธิที่จะไม่ให้การอันเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง จึงยังไม่เกิดผลบังคับในขั้นตอนนี้ ประชาชนจึงอยู่ในระยะที่อาจถูกซักถามโดยปราศจากหลักประกันตามกฎหมายรองรับ ทั้งที่ถ้อยคำที่ให้ไว้ในขั้นตอนนี้อาจถูกนำไปใช้ขยายผลต่อไปตลอดทั้งคดี การปล่อยให้มีช่องว่างทางกฎหมายเช่นนี้จึงกระทบต่อหลักนิติรัฐโดยตรง

ด้วยเหตุดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่ามีความจำเป็นต้องศึกษาสถานะทางกฎหมายของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคดีพิเศษเพื่อหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการอุดช่องว่างระหว่างขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริงกับเงื่อนไขการใช้อำนาจตามมาตรา 23 และ 23/1 ดังกล่าว การศึกษานี้จะเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น ในส่วนบทบาทของพนักงานอัยการในการสืบสวนเบื้องต้นก่อนมีการฟ้องคดี และสหรัฐอเมริกา ในส่วนโครงสร้างและอำนาจของสำนักงานสืบสวนกลาง (Federal Bureau of Investigation : FBI) ในขั้นตอนการประเมินสถานการณ์และการสืบสวนเบื้องต้นตามแนวทางปฏิบัติของอัยการสูงสุด เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ทั้งนี้เพื่อให้การตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคดีพิเศษเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายรองรับการรวบรวมพยานหลักฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และเป็นแนวปฏิบัติที่เจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษทั่วประเทศสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสถานะทางกฎหมายของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบอำนาจการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และประเทศไทย
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สำหรับรองรับสถานะและขอบเขตอำนาจในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ

สมมติฐานของการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ตั้งสมมติฐานว่า การรวบรวมพยานหลักฐานในขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนมีคำสั่งให้เป็นคดีพิเศษยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายรับรองสถานะและอำนาจของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษไว้โดยชัดแจ้ง อันเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ไม่อาจใช้วิธีการที่มีสภาพบังคับตามกฎหมายในการแสวงหาพยานหลักฐาน ทั้งยังส่งผลต่อความชอบด้วยกฎหมายของพยานหลักฐานที่รวบรวมได้ ต่อความคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และต่อหลักประกันสิทธิของประชาชนผู้ถูกตรวจสอบ จึงจำต้องเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 โดยเพิ่มวรรคท้ายสองประการ 1) เพิ่มวรรคท้ายในมาตรา 23/1 เพื่อรับรองอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นพร้อมเงื่อนไขควบคุมการใช้อำนาจ 2) เพิ่มวรรคท้ายในมาตรา 23 โดยกำหนดให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ ซึ่งได้รับมอบหมายให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว หากมีการรับรองสถานะและอำนาจในขั้นตอนดังกล่าวไว้ในระดับพระราชบัญญัติ ย่อมทำให้การตรวจสอบข้อเท็จจริงเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและสอดคล้องกับหลักนิติธรรมยิ่งขึ้น

ขอบเขตและวิธีการวิจัย

การค้นคว้าอิสระฉบับนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ประกอบกับการวิเคราะห์กรณีศึกษา (Case Study) ในส่วนของการวิจัยเอกสาร ผู้เขียนรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากตัวบทกฎหมาย ตำรา วารสาร บทความวิชาการ งานวิจัย และรายงานการศึกษาที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ กฎหมายภายในประเทศที่ใช้ในการศึกษา ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตลอดจนกฎกระทรวง ประกาศคณะกรรมการคดีพิเศษ และระเบียบกรมสอบสวนคดีพิเศษว่าด้วยการบริหารงานคดีพิเศษ พ.ศ. 2567 ส่วนกฎหมายต่างประเทศที่ใช้ในการศึกษาเปรียบเทียบ ได้แก่ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศญี่ปุ่น ในส่วนอำนาจสืบสวนของพนักงานอัยการและหลักการสืบสวนโดยความสมัครใจ และกฎหมายกับแนวปฏิบัติของสหรัฐอเมริกา ในส่วนโครงสร้างและอำนาจของสำนักงานสืบสวนกลาง (Federal Bureau of Investigation) ตามแนวทางปฏิบัติของอัยการสูงสุดสำหรับการปฏิบัติการภายในประเทศ ในส่วนของการวิเคราะห์กรณีศึกษา ผู้เขียนใช้ข้อมูลจากเอกสารการปฏิบัติราชการของศูนย์ปฏิบัติการคดีพิเศษเขตพื้นที่ 8 กองปฏิบัติการคดีพิเศษภาค กรณีการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งครอบคลุมทั้งขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริงและขั้นตอนการสืบสวนในเรื่องเดียวกัน เพื่อเปรียบเทียบสภาพปัญหาในการรวบรวมพยานหลักฐานระหว่างสองขั้นตอนดังกล่าว ทั้งนี้ ผู้เขียนได้ปกปิดข้อมูลที่อาจระบุตัวบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และนำเสนอเฉพาะข้อเท็จจริงที่จำเป็นแก่การวิเคราะห์ทางกฎหมายเท่านั้น ทั้งนี้การศึกษามุ่งวิเคราะห์สถานะทางกฎหมายและอำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษในขั้นตอนของการตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนมีคำสั่งให้เป็นคดีพิเศษ แล้วนำผลการวิเคราะห์ไปสู่ข้อเสนอแนะในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เพื่อรองรับอำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐานให้ชอบด้วยกฎหมาย และนำไปสู่การอำนวยความยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้วิธีการเขียนแบบพรรณนาความ

สรุปผลการวิจัย

การค้นคว้าอิสระเรื่องสถานะทางกฎหมายและขอบเขตอำนาจในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นของเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ มีวัตถุประสงค์สามประการ คือ เพื่อศึกษาสถานะทางกฎหมายของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น และเพื่อศึกษาเปรียบเทียบอำนาจการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามกฎหมายประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และประเทศไทย และเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องสำหรับรองรับสถานะและขอบเขตอำนาจในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสารประกอบกับการวิเคราะห์กรณีศึกษาการปฏิบัติงานของศูนย์ปฏิบัติการคดีพิเศษเขตพื้นที่ 8 บทนี้จึงเป็นการสรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว พร้อมทั้งเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายและมาตรการเชิงนโยบายที่เห็นว่าเหมาะสม

สถานะทางกฎหมายของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น

จากการศึกษาตามวัตถุประสงค์ประการที่หนึ่ง พบว่า สถานะทางกฎหมายของผู้ปฏิบัติงานในขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริงมีลักษณะที่ควรตั้งข้อสังเกตห้าประการ

ประการแรก ขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริงมิได้ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 หากแต่ปรากฏอยู่ในบทนิยามคำว่าสำนวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามระเบียบกรมสอบสวนคดีพิเศษว่าด้วยการบริหารงานคดีพิเศษ พ.ศ. 2567 ข้อ 4 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่เป็นอำนาจตามกฎหมายในการออกระเบียบดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการจัดระเบียบบริหารราชการและการมอบอำนาจ มิใช่บทบัญญัติที่ให้อำนาจในการกำหนดขั้นตอนใหม่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงจากบุคคลภายนอก ระเบียบจึงมิได้เป็นผู้ก่อให้เกิดปัญหาโดยตรง ปัญหาที่แท้จริงอยู่ที่การที่พระราชบัญญัติมิได้บัญญัติรองรับขั้นตอนซึ่งจำเป็นต้องมีอยู่ในทางปฏิบัตินี้ไว้ตั้งแต่ต้น

ประการที่สอง ผู้ปฏิบัติงานในขั้นตอนดังกล่าวมีความเป็นเจ้าพนักงานอยู่สองความหมายซึ่งมีขอบเขตไม่เท่ากัน กล่าวคือ มีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1 (16) โดยผลของการได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ซึ่งเป็นสถานะที่ติดตัวตลอดเวลา แต่ไม่มีสถานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (16) อันเป็นที่มาของอำนาจสืบสวนตามมาตรา 17 เพราะสถานะดังกล่าวเกิดขึ้นเฉพาะเมื่อเข้าเงื่อนไขตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ผลที่ตามมาคือ ผู้ปฏิบัติงานได้รับภาระของความเป็นเจ้าพนักงาน แต่มิได้รับอำนาจของความเป็นเจ้าพนักงาน

ประการที่สาม บทนิยามตามระเบียบ ข้อ 4 มีถ้อยคำที่ตีความได้สองทาง ทางแรกคือเป็นเพียงการบรรยายลักษณะของวิธีการที่ใช้ว่าเป็นการขอความร่วมมือซึ่งปราศจากสภาพบังคับ ทางที่สองคือเป็นการกำหนดให้ขั้นตอนดังกล่าวอยู่นอกกรอบอำนาจตามพระราชบัญญัติ ไม่ว่าจะตีความไปในทางใด ผลในทางปฏิบัติย่อมเหมือนกัน คือเจ้าหน้าที่ไม่อาจใช้วิธีการที่มีสภาพบังคับได้ และความไม่ชัดเจนของถ้อยคำนี้เองที่เป็นเหตุผลสนับสนุนว่าควรบัญญัติเรื่องนี้ไว้ในระดับพระราชบัญญัติ

ประการที่สี่ ปรากฏความไม่สอดคล้องกันภายในระเบียบฉบับเดียวกัน กล่าวคือ บทนิยามคำว่าสำนวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงกำหนดให้ทั้งพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ดำเนินการได้ ในขณะที่บทนิยามคำว่าสำนวนการสืบสวนตามข้อเดียวกันกำหนดให้เป็นการดำเนินการของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเท่านั้น ผลคือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษถูกกำหนดให้ปฏิบัติงานในขั้นตอนที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติรองรับ แต่กลับมิได้ถูกกำหนดให้ปฏิบัติงานในขั้นตอนที่มีบทบัญญัติรองรับ

ประการที่ห้า ระบบกฎหมายกำหนดให้เหตุอันควรสงสัยเป็นเงื่อนไขของการเริ่มใช้อำนาจสืบสวนตามมาตรา 23/1 แต่มิได้กำหนดว่าเจ้าหน้าที่จะแสวงหาเหตุอันควรสงสัยนั้นมาได้อย่างไร ทั้งที่โดยสภาพแล้วเหตุอันควรสงสัยย่อมเกิดจากการประมวลข้อเท็จจริงที่ได้มาก่อน มิใช่สิ่งที่มีอยู่แล้วตั้งแต่ต้น อันเป็นความไม่สอดคล้องกันของบทบัญญัติในระบบกฎหมายเดียวกัน

ผลการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ

จากการศึกษาตามวัตถุประสงค์ประการที่สอง พบว่าระบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกาต่างจัดวางอำนาจในชั้นก่อนเริ่มคดีไว้แตกต่างจากประเทศไทยดังนี้

ในระบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญารับรองอำนาจสืบสวนไว้ทั้งของพนักงานอัยการตามมาตรา 191 วรรคหนึ่ง และของเจ้าพนักงานผู้ช่วยพนักงานอัยการตามมาตรา 191 วรรคสอง โดยอำนาจดังกล่าวมิได้ผูกไว้กับการปรากฏเหตุอันควรสงสัยในระดับใดระดับหนึ่งก่อน หากแต่ใช้ถ้อยคำว่าเมื่อเห็นว่าจำเป็น ในขณะเดียวกันก็จำกัดการใช้อำนาจไว้ในมาตรา 197 ว่าจะใช้มาตรการบังคับมิได้เว้นแต่มีบทบัญญัติให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ และกำหนดหน้าที่แจ้งสิทธิปฏิเสธของผู้ถูกเชิญมาให้ถ้อยคำไว้ในมาตรา 198 วรรคหนึ่ง โดยมีศาลฎีกาทำหน้าที่ตรวจสอบย้อนหลังตามหลักความได้สัดส่วน

ในระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกา กฎหมายลายลักษณ์อักษรรับรองสถานะของเจ้าพนักงานไว้โดยผลของการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ตามประมวลกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา ลักษณะ 28 มาตรา 533 และลักษณะ 18 มาตรา 3052 ส่วนแนวทางปฏิบัติของอัยการสูงสุดทำหน้าที่จัดลำดับขั้นการใช้อำนาจออกเป็นสามระดับตามความเข้มข้นของข้อมูลที่ปรากฏ พร้อมกำหนดกรอบระยะเวลาและการอนุมัติตามลำดับชั้น โดยมีบรรทัดฐานของศาลตามบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่สี่ ทำหน้าที่ควบคุมย้อนหลัง

จากการศึกษาเปรียบเทียบพบประเด็นสำคัญคือ ความแตกต่างระหว่างสามประเทศมิได้อยู่ที่ว่าประเทศใดให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่มากหรือน้อยกว่ากัน หากแต่อยู่ที่ว่าประเทศญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกาต่างรับรองไว้ในกฎหมายว่าการแสวงหาข้อเท็จจริงในระยะก่อนปรากฏเหตุอันควรสงสัยเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย มิใช่การกระทำที่อยู่นอกกรอบของกฎหมาย และทั้งสองประเทศต่างบัญญัติอำนาจไว้ควบคู่กับข้อจำกัดของอำนาจนั้นเสมอ กล่าวคือมิได้ให้อำนาจโดยปราศจากกรอบควบคุม และมิได้ปฏิเสธอำนาจโดยปล่อยให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามยถากรรม

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากสภาพปัญหา

นอกจากผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ทั้งสองประการแล้ว การศึกษาครั้งนี้ยังพบผลกระทบในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นต่อเนื่องจากปัญหาดังกล่าว 4 ด้าน

ด้านที่หนึ่ง ผลกระทบต่อความคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ เมื่อระเบียบกำหนดว่าการดำเนินการในขั้นตอนนี้มิได้กระทำในฐานะเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ย่อมเป็นปัญหาที่ยังไม่มีความชัดเจนว่าบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 136 ถึงมาตรา 138 จะใช้บังคับได้เพียงใด ในขณะที่ความรับผิดตามมาตรา 157 ยังคงมีอยู่ตามเดิม ส่วนความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 นั้น แม้ผู้เขียนเห็นว่าควรถือว่าการตรวจสอบข้อเท็จจริงเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ แต่การที่ต้องอาศัยการตีความเช่นนี้ย่อมสะท้อนว่าความคุ้มครองที่เจ้าหน้าที่ได้รับมิได้ตั้งอยู่บนความชัดเจนของบทบัญญัติ

ด้านที่สอง ผลกระทบต่ออำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐาน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ไม่อาจออกหมายเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือเรียกพยานเอกสาร ไม่อาจเข้าตรวจค้นสถานที่ และไม่อาจใช้อำนาจตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 คงเหลือเพียงการขอความร่วมมือเป็นวิธีการเดียว ทั้งที่ระยะเวลาดังกล่าวเป็นระยะที่พยานหลักฐานอยู่ในสภาพสมบูรณ์ที่สุดและถูกทำลายได้ง่ายที่สุด

ด้านที่สาม ผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนผู้ถูกตรวจสอบ กล่าวคือ ผู้ถูกสอบถามยังมิได้มีสถานะเป็นผู้ต้องหา สิทธิที่จะได้รับแจ้งข้อกล่าวหาตามมาตรา 134 วรรคหนึ่ง สิทธิที่จะให้การหรือไม่ก็ได้ตามมาตรา 134/4 ตลอดจนสิทธิที่จะให้ทนายความเข้าฟังการสอบปากคำตามมาตรา 134/3 จึงยังมิได้เกิดผลบังคับ ประชาชนจึงอยู่ในระยะเวลาที่อาจถูกสอบถามได้โดยยังมิได้รับหลักประกันตามกฎหมายใด ทั้งที่ถ้อยคำที่ให้ไว้ในระยะนี้อาจถูกนำไปใช้ขยายผลต่อไปตลอดทั้งคดี

ด้านที่สี่ ผลกระทบต่อการรับฟังพยานหลักฐาน กล่าวคือ แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 226/1 จะให้ดุลพินิจแก่ศาลในการรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาโดยมิชอบได้ ทำให้ไม่อาจสรุปได้ว่าพยานหลักฐานที่ได้มาในชั้นนี้จะถูกตัดออกเสมอไป แต่ปัญหาที่แท้จริงอยู่ที่ภาระในการชี้แจงความชอบด้วยกฎหมายของการได้มา ซึ่งตกแก่ฝ่ายโจทก์ และอยู่ที่ความต่อเนื่องในการครอบครองพยานหลักฐานเมื่อส่งมอบจากขั้นตอนนี้ไปสู่ขั้นตอนถัดไป

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะทางกฎหมาย

จากข้อค้นพบดังกล่าว ผู้เขียนเห็นควรเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เพื่อปรับปรุงกฎหมายและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการก่อนเข้าสู่การสอบสวนคดีพิเศษ โดยมีข้อเสนอสำคัญ 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก เห็นควรรับรองอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นไว้ในพระราชบัญญัติอย่างชัดเจน พร้อมเงื่อนไขควบคุมการใช้อำนาจ เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจตามกฎหมายในการแสวงหาและรวบรวมข้อมูลที่จำเป็นต่อการพิจารณาว่าเรื่องที่ได้รับมอบหมายมีเหตุสมควรรับไว้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ โดยเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 23/1 ซึ่งเดิมกำหนดให้สามารถสืบสวนได้ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าคดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ โดยเสนอให้บัญญัติความเพิ่มเติมในวรรคท้ายลักษณะว่า

“ในกรณีที่มีเรื่องร้องเรียน เรื่องกล่าวหา หรือข้อมูลอื่นเข้าสู่การพิจารณาของกรมสอบสวนคดีพิเศษและอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีคำสั่งให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นเพื่อประเมินว่าเรื่องดังกล่าวมีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง หรือไม่ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และเจ้าหน้าที่คดีพิเศษซึ่งปฏิบัติงานภายใต้การกำกับของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ มีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นได้ ทั้งนี้ ในการขอให้บุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบเอกสาร ต้องแจ้งให้บุคคลนั้นทราบว่ามีสิทธิที่จะไม่มาหรือไม่ให้ถ้อยคำ และจะใช้มาตรการบังคับมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติให้สืบสวนตามวรรคหนึ่ง โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่อธิบดีประกาศกำหนด”

การกำหนดอำนาจดังกล่าวไว้ในระดับพระราชบัญญัติจะทำให้การตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นมีอำนาจตามกฎหมายอย่างชัดเจน และทำให้การแสวงหาและรวบรวมข้อมูลในขั้นตอนดังกล่าวอยู่ภายใต้ขอบเขตและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด อันจะช่วยลดช่องว่างระหว่างขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริงกับการสืบสวน และทำให้ข้อมูลที่ได้มาในขั้นตอนแรกสามารถนำไปตรวจสอบและรวบรวมต่อภายใต้กระบวนการที่กฎหมายรับรองได้อย่างเหมาะสม ร่างวรรคท้ายข้างต้นได้นำเงื่อนไขควบคุมที่วิเคราะห์ไว้ในหัวข้อ 4.2.3 และ 4.3.6 มากำหนดไว้ด้วย ได้แก่ ที่มาของเรื่องและคำสั่งของผู้มีอำนาจ วัตถุประสงค์ของการตรวจสอบ หน้าที่แจ้งสิทธิปฏิเสธ การห้ามใช้มาตรการบังคับ กรอบระยะเวลา และการกำกับเจ้าหน้าที่คดีพิเศษโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ในทำนองเดียวกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศญี่ปุ่น มาตรา 191 วรรคสอง และมาตรา 198 วรรคหนึ่ง

ประการที่สอง เห็นควรกำหนดสถานะทางกฎหมายของผู้ปฏิบัติงานให้ชัดเจนและครอบคลุมถึงการปฏิบัติหน้าที่ในชั้นตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 23 โดยเสนอให้บัญญัติความเพิ่มเติมในวรรคท้ายลักษณะว่า

"ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นตามมาตรา 23/1 วรรคท้าย ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษซึ่งได้รับมอบหมาย เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ เฉพาะเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว และภายใต้ข้อจำกัดที่บัญญัติไว้ในมาตรา 23/1 วรรคท้าย"

การกำหนดสถานะและอำนาจของผู้ปฏิบัติงานให้ครอบคลุมถึงขั้นตอนก่อนมีคำสั่งให้เป็นคดีพิเศษจะช่วยให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในระยะดังกล่าวมีฐานทางกฎหมายที่ชัดเจน สามารถกำหนดขอบเขตความรับผิดในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเหมาะสม และช่วยให้การรวบรวมข้อมูลและพยานหลักฐานมีที่มาจากกระบวนการที่กฎหมายรับรอง อันลดข้อโต้แย้งเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินการและการนำพยานหลักฐานไปใช้ในชั้นพิจารณาคดี

ข้อเสนอทั้งสองประการนี้มุ่งแก้ไขที่ต้นเหตุของปัญหา กล่าวคือ การที่ขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นดำเนินไปโดยไม่มีบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติรับรองสถานะและอำนาจของผู้ปฏิบัติงานไว้ เมื่อได้บัญญัติรับรองไว้ในระดับพระราชบัญญัติแล้ว ย่อมทำให้การใช้อำนาจในชั้นดังกล่าวมีขอบเขตและเงื่อนไขที่ชัดเจน ผู้ปฏิบัติงานได้รับความคุ้มครองตามสมควร และผู้ถูกตรวจสอบได้รับหลักประกันสิทธิตามหลักนิติธรรมและหลักความได้สัดส่วน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในระหว่างที่การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษยังไม่แล้วเสร็จ ผู้เขียนเห็นควรกำหนดมาตรการเชิงนโยบายและแนวทางปฏิบัติควบคู่กันไป เพื่อให้การตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นสามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและไม่กระทบต่อสิทธิของบุคคลเกินสมควร โดยมีข้อเสนอ ดังนี้

ประการแรก กรมสอบสวนคดีพิเศษควรจัดทำคู่มือมาตรฐานการปฏิบัติงานสำหรับการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อใช้เป็นแนวทางเดียวกันสำหรับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ โดยคู่มือดังกล่าวควรกำหนดขั้นตอนการรวบรวมข้อมูล การบันทึกและจัดเก็บข้อมูล การรักษาความต่อเนื่องของพยานหลักฐาน การจัดทำบัญชีสิ่งของและเอกสาร ตลอดจนขอบเขตของการขอข้อมูลหรือขอความร่วมมือจากบุคคล โดยต้องแยกให้ชัดเจนระหว่างการขอความร่วมมือโดยสมัครใจกับการดำเนินการที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจบังคับ เพื่อป้องกันมิให้การปฏิบัติในขั้นตอนดังกล่าวกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร

ประการที่สอง กรมสอบสวนคดีพิเศษควรกำหนดหลักเกณฑ์ภายใน กฎหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความจำเป็นและความได้สัดส่วนของการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสิทธิส่วนบุคคล ในชั้นตรวจสอบข้อเท็จจริง พร้อมทั้งจัดให้มีการตรวจสอบภายในเป็นระยะ เพื่อประเมินว่าการดำเนินการในแต่ละเรื่องอยู่ภายในขอบเขตที่กำหนดและมีความจำเป็นเพียงใด

ประการที่สาม ควรจัดให้มีแนวทางการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกรมสอบสวนคดีพิเศษกับหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ โดยอาจจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (Memorandum of Understanding: MOU) เพื่อกำหนดประเภทข้อมูล ขั้นตอนการร้องขอข้อมูล ระยะเวลาในการส่งข้อมูล ผู้รับผิดชอบ และมาตรการรักษาความลับและความปลอดภัยของข้อมูล ทั้งนี้ การแลกเปลี่ยนข้อมูลต้องดำเนินการภายใต้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ประการที่สี่ ควรจัดให้มีการฝึกอบรมพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษอย่างต่อเนื่อง โดยเน้นความรู้เกี่ยวกับอำนาจตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ ขอบเขตของการใช้อำนาจ หลักนิติธรรม หลักความได้สัดส่วน การคุ้มครองสิทธิของบุคคล และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรวบรวมและรักษาพยานหลักฐาน เพื่อให้การปฏิบัติงานในชั้นตรวจสอบข้อเท็จจริงเป็นไปในแนวทางเดียวกันและสามารถตรวจสอบได้

มาตรการเชิงนโยบายดังกล่าวมีความสำคัญในระยะเปลี่ยนผ่าน เนื่องจากแม้การแก้ไขพระราชบัญญัติจะเป็นแนวทางสำคัญในการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ แต่การกำหนดแนวปฏิบัติที่ชัดเจน การตรวจสอบการใช้อำนาจ และการพัฒนาความรู้ของผู้ปฏิบัติงานสามารถช่วยลดปัญหาที่เกิดขึ้นได้ในทันที และยังเป็นพื้นฐานสำหรับการรองรับการใช้อำนาจตามกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมในอนาคต ทั้งนี้ เป้าหมายของการดำเนินการดังกล่าวมิใช่เพียงการเพิ่มประสิทธิภาพในการรวบรวมข้อมูลและพยานหลักฐาน หากต้องควบคู่ไปกับการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจและหลักประกันสิทธิของบุคคล เพื่อให้กระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสอดคล้องกับหลักนิติธรรม

เอกสารอ้างอิง

คณิต ณ นคร. (2563). **กฎหมายอาญา ภาคทั่วไป** (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

_____. (2564). **กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา** (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

จรัญ ภักดีธนากุล. (2569). **กฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน** (พิมพ์ครั้งที่ 19). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). **หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปเกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

บรรหาญ จงเจริญประเสริฐ. (ม.ป.ป.). **ความสัมพันธ์ระหว่างหลักนิติธรรมและนิติรัฐ**. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ 2 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2566). **กฎหมายมหาชน เล่ม 1 : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ** (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

ปกป้อง ศรีสนิท. (2568). **สิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

ประกาศคณะกรรมการคดีพิเศษ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องขอและเสนอให้คณะกรรมการคดีพิเศษมีมติให้คดีอาญาใดเป็นคดีพิเศษ พ.ศ. 2561. (2561, 27 มิถุนายน). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 135 ตอนพิเศษ 149 ง. หน้า 6-10.

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. (2477, 1 มิถุนายน). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 51 ตอนที่ 0 ก. หน้า 1.

ประมวลกฎหมายอาญา. (2499, 13 พฤศจิกายน). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 73 ตอนที่ 95. หน้า 1.

ปรีดี เกษมทรัพย์. (2560). **นิติปรัชญา (Philosophy of Law)** (พิมพ์ครั้งที่ 15). กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พรเพชร วิชิตชลชัย. (2555). **คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน** (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ : เนติบัณฑิตยสภา.

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547. (2547, 16 มกราคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 121 ตอนที่ 8 ก. หน้า 1-22.

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. (2539, 14 พฤศจิกายน). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก. หน้า 25-29

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534. (2534, 4 กันยายน). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 108 ตอนที่ 156. หน้า 1.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. (2539, 14 พฤศจิกายน). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก. หน้า 1-24.

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม. (2545, 2 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 119 ตอนที่ 99 ก. หน้า 14-25**.**

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562. (2562, 20 เมษายน). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 136 ตอนที่ 52 ก. หน้า 1-22.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก. หน้า 1-90.

ระเบียบกรมสอบสวนคดีพิเศษ ว่าด้วยการบริหารงานคดีพิเศษ พ.ศ. 2567. (2567, 31 พฤษภาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 141 ตอนพิเศษ 148 ง. หน้า 1.

ระเบียบคณะกรรมการคดีพิเศษ ว่าด้วยการรับเรื่อง การสืบสวน และการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547. (2547, 21 กรกฎาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 121 ตอนพิเศษ 80 ง. หน้า 1-15.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). **กฎหมายปกครอง : ภาคทั่วไป**. กรุงเทพฯ : อ่านไทย.

_____. (2567). **คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน** (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

ศิระ บุญภินนท์. (2555). **กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศญี่ปุ่น**). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

หยุด แสงอุทัย. (2565). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป** (พิมพ์ครั้งที่ 22). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

Bivens v. Six Unknown Named Agents of Federal Bureau of Narcotics, 403 U.S. 388 (1971).

Carpenter v. United States, 138 S. Ct. 2206 (2018).

Code of Criminal Procedure, Act No. 131 of July 10, 1948 (Japan).

Federal Bureau of Investigation. (2011). Domestic investigations and operations guide. U.S. Department of Justice.

Federal Rules of Criminal Procedure. (1946).

Harlow v. Fitzgerald, 457 U.S. 800 (1982).

International Covenant on Civil and Political Rights, Dec. 16, 1966, 999 U.N.T.S. 171.

Katz v. United States, 389 U.S. 347 (1967).

Legal Introducer. (2020). **[解説] 強制処分の意義と任意捜査（捜査）： 最高裁昭和51年3月16日第3小法廷決定** [Online]. Available : https://lintroducer.com/2020/03/16/hanrei-kyouseishobunnoigi/ [2026, September 1]

Legal Introducer. (2021). **คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งประเทศญี่ปุ่น ที่ 最判昭和53年9月7日** [Online]. เข้าถึงได้จาก : https://lintroducer.com/2021/01/04/hanrei-ihoushuushuuhaijyohousoku1/ [2026, September 1]

Packer, Herbert L. (1968). **The Limits of the Criminal Sanction**. Stanford : Stanford University.

Sanders, A., Young, R., & Burton, M. (2010). Criminal Justice (4th ed.). Oxford : Oxford University.

Terry v. Ohio, 392 U.S. 1 (1968).

The Attorney General's Guidelines for Domestic Federal Bureau of Investigation Operations, 73 Fed. Reg. 59953 (2008).

United States Code Title 18. (1948).

United States Code Title 28. (1948).

United States Code Title 42. (1948).

United States Constitution. (1789).

USA PATRIOT Act. (2001).

