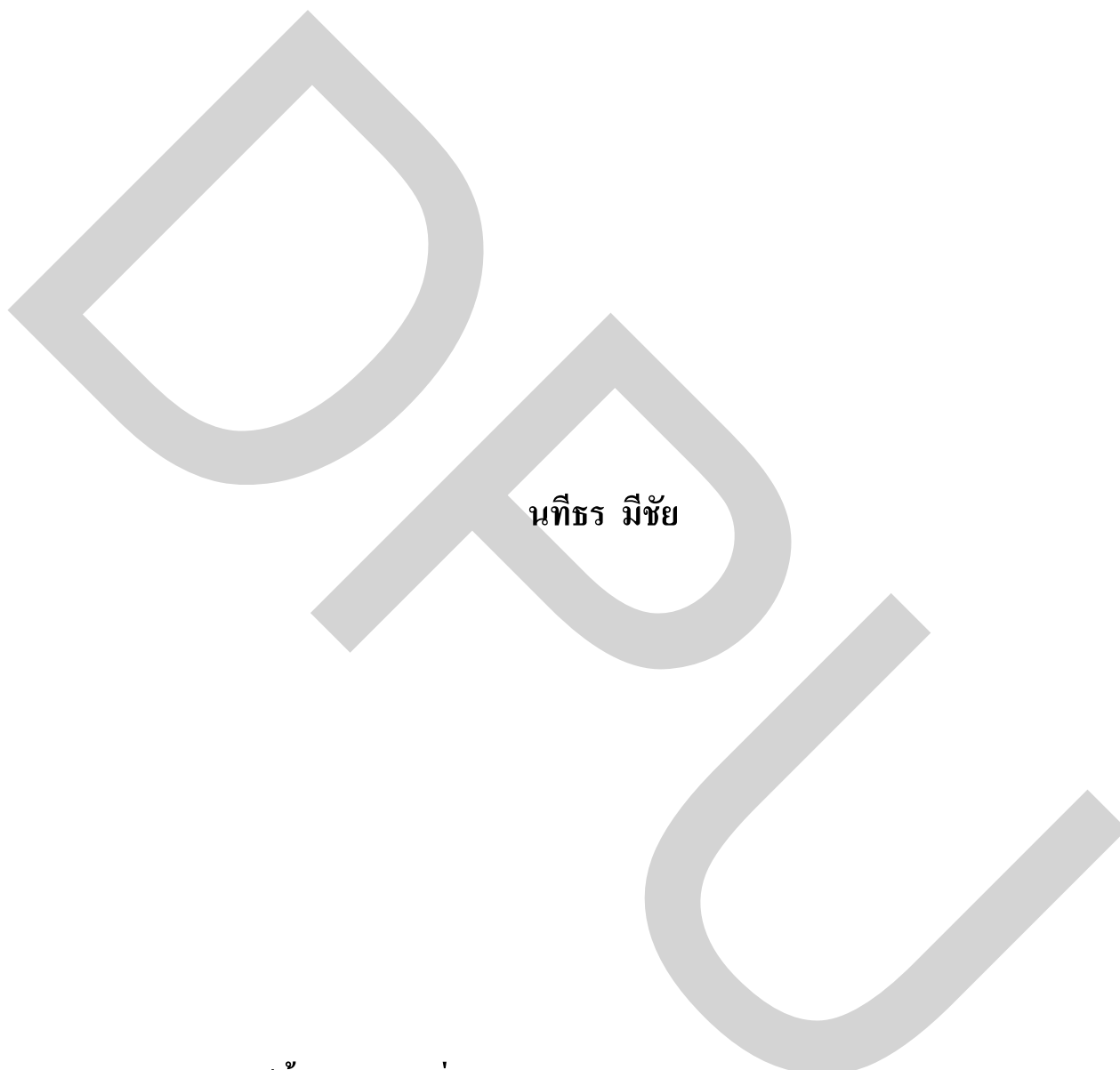


ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการคดีพิเศษ
ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2558

**Legal Problems Concerning the Board of Special Case
Under the Special Case Investigation Act B.E. 2004**



Nateetorn Meechai

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws**

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2015

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547
ชื่อผู้เขียน	นทีธร มีชัย
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2557

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มีจุดมุ่งหมายในการศึกษาถึงกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษ และลักษณะคดีพิเศษในปัจจุบัน โดยได้ศึกษาเทียบเคียงกับแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักนิติรัฐ หลักความไม่มีส่วนได้เสีย หลักการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม และหลักการใช้และการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจฝ่ายปกครอง ตลอดจนกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กรสอบสวนคดีพิเศษ และลักษณะคดีพิเศษของต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ การใช้และการตรวจสอบดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษ

จากการศึกษาพบว่า โครงสร้างองค์กรสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษของประเทศไทย ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการคดีพิเศษนั้นไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักนิติรัฐ หลักความไม่มีส่วนได้เสีย หลักการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม และหลักการใช้และการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจฝ่ายปกครองอยู่หลายประการ ได้แก่ ปัญหาโครงสร้างของคณะกรรมการคดีพิเศษที่เกี่ยวกับองค์ประกอบ และกระบวนการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และปัญหาเกี่ยวกับการใช้และการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษ

ภายหลังจากที่ได้ศึกษาถึงองค์การสอบสวนคดีพิเศษและลักษณะคดีพิเศษของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐลิทัวเนีย และสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ พบว่า โครงสร้างองค์การสอบสวนคดีพิเศษของต่างประเทศดังกล่าว จะกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรในรูปของหน่วยงานขึ้นเพื่อปฏิบัติภารกิจตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานเป็นผู้ทำหน้าที่ในกระบวนการสอบสวนคดีพิเศษให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยไม่ปรากฏว่ามีการจัดตั้งองค์กรในรูปของคณะกรรมการหรือคณะบุคคลอื่นใดเข้ามาใช้อำนาจในการกำหนดให้ความคิดใดเป็นคดีพิเศษแต่อย่างใด ซึ่งก็เพียงพอ

และมีความเหมาะสมที่จะทำให้กระบวนการสอบสวนคดีพิเศษสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังพบว่า กฎเกณฑ์ทางกฎหมายขององค์กรสอบสวนคดีพิเศษของต่างประเทศ จะกำหนดลักษณะประเภทของคดีพิเศษที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานไว้ในกฎหมายเท่านั้น ซึ่งเป็นการใช้หลักทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจผูกพัน มาใช้แทนอำนาจดุลพินิจ ดังนั้น จึงควรนำกฎเกณฑ์ทางกฎหมายขององค์กรสอบสวนคดีพิเศษของต่างประเทศ และหลักทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจผูกพันมาปรับใช้ โดยปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ดังนี้

1. ให้ยกเลิกบทบัญญัติที่กำหนดให้มีคณะกรรมการคดีพิเศษ
2. แก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษ โดยกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษแทน
3. แก้ไขให้การกำหนดลักษณะคดีพิเศษ มีบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น
4. แก้ไขเรื่องอำนาจการสืบสวนของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษให้สอดคล้องกับการแก้ไขลักษณะคดีพิเศษ
5. นอกจากนี้ โดยที่การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงควรแก้ไขให้การเสนอแต่งตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษมิได้มาจากฝ่ายบริหารแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษแต่งตั้งขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา มีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดและมีความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น

Thesis Title	Legal Problems Concerning the Board of Special Case Under the Special Case Investigation Act B.E. 2004
Author	Nateetorn Meechai
Thesis Advisor	Professor Dr. Phaisith Phipatanakul
Department	Law
Academic Year	2014

ABSTRACT

The purpose of this thesis is to study the legislation concerning the structure, power and duties of the Board of Special Case and the characteristics of special cases in the present by comparing the legislation with the concepts and theories of the rule of law, the impartiality, the conflict of interest, and the exercise of and checking over administrative discretion, as well as by studying legislations concerning the organizational structure of special case bodies and characteristics of special cases in other countries. It is aimed to analyze legal problems regarding to the Board of Special Case's structure, power and duties, and the exercising of and checking over its discretion.

According to this study, the special case body under Thailand's law on special case, which established the Board of Special Case, is not appropriate and not in line with the concepts and theories of the rule of law, the impartiality, the conflict of interest, and the exercise of and checking over administrative discretion. Such inappropriateness includes the problems of the composition and appointment process of the Board's expert members, and the problems relating to the exercising and checking over the Board's discretion.

Reviewing special case bodies and the characteristics of special cases in other countries including the United States, Japan, the Republic of Lithuania, and the Republic of South Africa, it has been found that special case bodies of those countries were established in a form of an agency in order to execute missions prescribed by the law. And the officers of such agencies have carried out special cases' investigation under the provision of laws. This organizational structure is proper and good enough for bringing about efficient investigative procedures for special cases. There is no record that special case bodies in those countries were established in a

form of a committee or a group of people with authority to determine any offence as a special case. Additionally, according to the foreign legislations on special case bodies, the characteristics of special cases under the agency's responsibility are prescribed only by the law. This is the application of the mandatory power instead of the discretionary power. Therefore, the legislations of foreign special case bodies and the legal theory regarding the mandatory power should be applied by which the Special Case Investigation Act, B.E. 2004 should be amended as follows:

1. The provision establishing the Board of Special Case should be aborted;
2. The power and duties of the Board should be transferred to the Director-General of the Department of Special Investigation;
3. The Characters of special case should be explicitly defined by a law;
4. The authority of inquiry officials in investigating should be amended in accordance with the reviewed characteristic of special case;
5. Furthermore, as the exercising of power by the Director-General of Department of Special Investigation may affect the people's rights and liberty, the appointment of the Director-General should therefore be amended to originate not only from the politician but also be appointed according to the Cabinet's suggestion with the approval from the Parliament. The term of office should be a period of 4 years and can not be reappointed in order to the efficiency and independence of Director-General in duty execution.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาและการสนับสนุนจากบุคคลหลายท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรชัย เลื่อนจวี ที่ได้สละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธาน กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาพิเศษ ซึ่งท่านได้ให้คำปรึกษาและคำแนะนำเกี่ยวกับหัวข้อและแนวคิดในการทำวิทยานิพนธ์ ให้ความรู้ ชี้แนะข้อบกพร่อง ตรวจสอบแก้ไขความเรียบร้อย ตลอดจนให้คำแนะนำทางวิชาการ เพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ที่สุด ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล เป็นอย่างสูงที่ได้กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. วีระ โลจายะ และรองศาสตราจารย์ ประเสริฐ ตัณศิริ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งทุกท่านได้เสียสละเวลาอันมีค่า ให้ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์จิรฤติ ลิปิพันธ์ ที่ให้คำแนะนำในการแก้ไขปรับปรุง ผู้เขียนซาบซึ้งในความกรุณาของทุกท่านเป็นอย่างยิ่ง

ขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ชาริต เฟิงคิชฎ์ ที่ได้กรุณาให้ความช่วยเหลือ ให้คำปรึกษา และข้อคิดที่เป็นประโยชน์ และขอขอบคุณนายพลสรร พันธุ์สุวรรณ ที่ได้ให้ความรู้และชี้แนะแนวทางการจัดทำวิทยานิพนธ์ ตลอดจนช่วยเหลือดูแลอำนวยความสะดวกอย่างมากในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วงด้วยดี

ท้ายที่สุด ผู้เขียนขอโน้มรำลึกพระคุณบิดาและมารดาที่อบรมเลี้ยงดูและให้กำลังใจตลอดมา ขอขอบคุณครอบครัวที่คอยช่วยเหลือสนับสนุนและเป็นกำลังใจอันสำคัญ รวมทั้งคณาจารย์ทุกท่านซึ่งเป็นผู้ชี้แนะแนวทางการศึกษาและให้ความรู้ที่เป็นประโยชน์ และขอบคุณทุกท่านที่มีได้กล่าวนามมา ณ ที่นี้ ที่มีส่วนช่วยเหลือ เป็นกำลังใจ และให้การสนับสนุนเป็นอย่างดีจนทำให้การศึกษาครั้งนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์นี้ได้ก่อให้เกิดความรู้และข้อคิดที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กรที่เกี่ยวข้องและผู้สนใจศึกษา ผู้เขียนขอขอบคุณความคิดทั้งหมดแก่บิดา มารดา ครูอาจารย์ผู้มีพระคุณทุกท่าน ตลอดจนผู้แต่งหนังสือ ตำรา บทความและข้อเขียนทั้งหลายที่ผู้เขียนได้ใช้ศึกษาค้นคว้าในการจัดทำและอ้างอิงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดและข้อบกพร่องใด ๆ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
1. บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	6
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	7
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	7
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
2. แนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวกับ โครงสร้างคณะกรรมการคดีพิเศษการใช้ และการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษ	9
2.1 แนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับ โครงสร้างคณะกรรมการคดีพิเศษ	9
2.1.1 หลักนิติรัฐ.....	9
2.1.2 หลักความไม่มีส่วนได้เสีย	15
2.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างหลักนิติรัฐและหลักความไม่มีส่วนได้เสีย.....	17
2.1.4 แนวคิดหลักขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและ ผลประโยชน์ส่วนรวม	20
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการใช้และการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายปกครอง	27
2.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับฝ่ายปกครองและการกระทำทางปกครอง	27
2.2.2 ความหมายของดุลพินิจ.....	32
2.2.3 ประเภทของดุลพินิจ	34
2.2.4 ขอบเขตการใช้ดุลพินิจ	38
2.2.5 การควบคุมฝ่ายปกครอง	40
2.2.6 การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจฝ่ายปกครอง	44

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรในรูปคณะกรรมการ.....	51
2.3.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับคณะกรรมการ	51
2.3.2 ประเภทของคณะกรรมการ	52
2.3.3 องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการ	55
2.3.4 อำนาจของคณะกรรมการ	58
2.3.5 คณะกรรมการในการใช้อำนาจทางปกครอง.....	60
3. โครงสร้างและกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการคดีพิเศษ และลักษณะคดีพิเศษของต่างประเทศและประเทศไทย	64
3.1 โครงสร้างองค์กรและลักษณะคดีพิเศษของต่างประเทศ.....	64
3.1.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	64
3.1.2 ประเทศญี่ปุ่น	71
3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างองค์กรและลักษณะคดีพิเศษของ ต่างประเทศ.....	77
3.2.1 สาธารณรัฐลิทัวเนีย.....	77
3.2.2 สาธารณรัฐแอฟริกาใต้.....	83
3.3 ที่มาของกรมสอบสวนคดีพิเศษ โครงสร้างคณะกรรมการคดีพิเศษและ ลักษณะคดีพิเศษของประเทศไทย.....	87
3.3.1 ที่มาของกรมสอบสวนคดีพิเศษ	87
3.3.2 โครงสร้างของคณะกรรมการคดีพิเศษ.....	91
3.3.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษ.....	95
3.3.4 ลักษณะของคดีพิเศษ.....	104
4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับ โครงสร้างและการใช้ดุลพินิจของ คณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และ แนวทางแก้ไข.....	116
4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับ โครงสร้างของคณะกรรมการคดีพิเศษตาม พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547.....	116
4.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการคดีพิเศษ	117

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการคดีพิเศษ	122
4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้และการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจของ คณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547	130
4.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษ ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547.....	131
4.2.2 ปัญหาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ ของคณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547	136
4.3 แนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและการใช้ดุลพินิจของ คณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547	141
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	149
5.1 บทสรุป	149
5.2 ข้อเสนอแนะ	152
บรรณานุกรม	154
ประวัติผู้เขียน	160

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่ที่ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างของกระทรวงยุติธรรมให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 75 ที่บัญญัติให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน โดยในปี พ.ศ. 2545 รัฐบาลในขณะนั้นได้มีการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษขึ้นเป็นหน่วยงานในโครงสร้างของกระทรวงยุติธรรม โดยมีภารกิจเกี่ยวกับการป้องกันปราบปราม และควบคุมคดีพิเศษที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง และความปลอดภัย โดยดำเนินการเฝ้าระวังสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริง และดำเนินคดีเพื่อปกป้องและรักษารายได้ของรัฐ ป้องกันปราบปรามขบวนการทุจริตและสร้างผลกระทบต่อภัยขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ และต่อมาในปี พ.ศ. 2547 ได้มีการตราพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ขึ้นใช้บังคับเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2547

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้บางประการ เพื่อประโยชน์แก่รัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อย ระบบเศรษฐกิจ การคลัง และความมั่นคงของประเทศ กฎหมายดังกล่าวนี้ได้กำหนดโครงสร้างของการใช้อำนาจรัฐหลายประการ เช่น กำหนดให้มีคณะกรรมการคดีพิเศษ โดยมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะของการบริหารการปฏิบัติตามกฎหมายให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพ กำหนดให้มีพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ กำหนดประเภทคดีที่เป็นคดีพิเศษ เป็นต้น

โครงสร้างที่สำคัญประการหนึ่งในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 คือ การกำหนดให้มีองค์กรในรูปคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการคดีพิเศษ หรือ กคพ. ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงพาณิชย์ อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการ

ตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เจ้ากรมพระธรรมนูญ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย นายกษัตราธิราช และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนเก้าคน และในจำนวนนี้ต้องมีบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านเศรษฐศาสตร์ การเงินการธนาคาร เทคโนโลยีสารสนเทศหรือกฎหมาย อย่างน้อยด้านละหนึ่งคน เป็นกรรมการ มีอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษแต่งตั้งข้าราชการในกรมสอบสวนคดีพิเศษจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการคดีพิเศษจะมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการที่จะออกกฎกระทรวงกำหนดคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1)

(2) กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1)

(3) มีมติเกี่ยวกับคดีความผิดทางอาญาอื่นตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2)

(4) กำหนดข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ตามที่มีบทบัญญัติกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษ

(5) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

(6) ให้ความเห็นชอบหลักสูตรสอบสวนคดีพิเศษ

(7) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 หรือตามที่มิ
กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษ

เมื่อพิจารณาบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษดังกล่าว จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการคดีพิเศษเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ในระดับนโยบายที่มีความสำคัญต่อการอำนวยความสะดวกและการรักษาความสงบเรียบร้อย การดำเนินการตามบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษจึงอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการพิจารณามีมติให้คดีความผิดอาญาอื่นใดเป็นคดีพิเศษนั้น จะเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้อำนาจสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดีโดยเฉพาะบุคคลที่เป็นผู้ต้องหา ดังนั้น การทำหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษนั้น นอกจากจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองแล้ว ยังต้องคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น การใช้อำนาจของคณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 จึงต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักความชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม แม้คณะกรรมการคดีพิเศษจะเป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการควบคุมกำกับดูแลการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 แต่หากโครงสร้างที่มาของคณะกรรมการคดีพิเศษมิได้มีความอิสระและเป็นกลาง รวมถึงการใช้อำนาจของคณะกรรมการคดีพิเศษมิได้เป็นไปตามหลักการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย ผลก็จะกลายเป็นปัจจัยที่เอื้อให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการคดีพิเศษเป็นไปอย่างกว้างขวาง ก่อให้เกิดผลกระทบตามมาหลายประการ ทั้งสิทธิเสรีภาพของบุคคล หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ รวมถึงผลกระทบต่อเสถียรภาพของฝ่ายบริหาร ซึ่งข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษ โดยเฉพาะการพิจารณากำหนดให้คดีใดเป็นคดีพิเศษนั้น เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่า ขาดความเป็นกลาง มิได้เป็นไปโดยอิสระและมีส่วนได้เสีย การทำหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากการศึกษาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 พบว่า ยังมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ หลักความไม่มีส่วนได้เสีย หลักการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม และหลักการใช้และการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจฝ่ายปกครอง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นปัญหาในทางกฎหมายหลายประการ กล่าวคือ

ประการแรก เป็นปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างคณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการคดีพิเศษ โดยเฉพาะที่มาของบุคคลที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และบุคคลที่เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ดังนี้

(1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการคดีพิเศษ

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 กำหนดให้คณะกรรมการคดีพิเศษมีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ส่วน กล่าวคือ ส่วนที่หนึ่ง มีกรรมการโดยตำแหน่ง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นต้น และส่วนที่สอง มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวน 9 คน โดยต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านเศรษฐศาสตร์ การเงินการธนาคาร เทคโนโลยีสารสนเทศ หรือกฎหมาย อย่างน้อยด้านละหนึ่งคน ซึ่งเมื่อได้พิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการคดีพิเศษดังกล่าวพบว่า บุคคลที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่จะเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายรัฐบาล บางส่วนเป็นข้าราชการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และบางส่วนก็เป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ในคณะกรรมการคดีพิเศษประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้เสีย และไม่ได้มีความเป็นอิสระจากอำนาจบังคับบัญชาของฝ่ายรัฐบาลอย่างแท้จริง ความเห็นของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง

ย่อมมีอิทธิพลต่อการจูงใจ โน้มน้าว ให้กรรมการอื่นมีความเห็นและตัดสินใจไปในทิศทางเดียวกับ ความเห็นของประธานกรรมการ ซึ่งหากเป็นเช่นนี้แล้ว การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการคดีพิเศษ โดยเฉพาะการพิจารณามีมติให้รับคดีความผิดอาญาอื่นใดเป็นคดีพิเศษซึ่งจะ เป็นจุดเริ่มต้นของการใช้อำนาจสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษที่จะส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ ของบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดี ย่อมเป็นผลให้การพิจารณามีมติของคณะกรรมการคดีพิเศษดังกล่าว ขาดความเป็นอิสระและไม่เป็นกลาง ขัดต่อหลักความไม่มีส่วนได้เสีย อันจะส่งผลกระทบต่อสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้

(2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน คณะกรรมการคดีพิเศษ

องค์ประกอบของคณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 นอกจากการกำหนดให้มีกรรมการโดยตำแหน่งแล้ว ยังมีการกำหนดให้มีกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจในการแต่งตั้ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 9 คน โดยเป็นบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านเศรษฐศาสตร์ การเงินการธนาคาร เทคโนโลยีสารสนเทศ หรือกฎหมาย อย่างน้อยด้านละหนึ่งคน และเมื่อพิจารณา การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษดังกล่าวพบว่า พระราชบัญญัติการ สอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือ คำสั่งอื่นใดที่เกี่ยวข้อง มิได้มีการกำหนดถึงกระบวนการแต่งตั้งไว้อย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอน การสรรหาบุคคล การตรวจสอบคุณสมบัติ การพิจารณาคัดเลือก ดังนั้น จึงทำให้เกิดปัญหาการใช้ ช่องว่างทางกฎหมายที่ฝ่ายการเมืองสามารถเข้าแทรกแซงกระบวนการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการคดีพิเศษได้ ซึ่งจะส่งผลต่อการทำหน้าที่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน คณะกรรมการคดีพิเศษ ขาดความเป็นอิสระและไม่เป็นกลาง อีกทั้งกระบวนการแต่งตั้งกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิก็ไม่มีมาตรฐานการปฏิบัติที่ชัดเจน ขาดความโปร่งใส ไม่เป็นไปตามหลักนิติรัฐและ ทฤษฎีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม

ประการที่สอง เป็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้และการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจของ คณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ดังนี้

(1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษตาม พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 โดยกฎหมายดังกล่าวได้เปิดช่องให้คณะกรรมการ คดีพิเศษสามารถใช้ดุลพินิจจนเกินขอบเขตวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยเฉพาะอำนาจของ คณะกรรมการคดีพิเศษในการกำหนดให้คดีใดเป็นคดีพิเศษ ซึ่งความเป็นคดีพิเศษตาม พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มีที่มาจาก 2 ช่องทาง ได้แก่ ช่องทางตามมาตรา

21 (1) และช่องทางตามมาตรา 21 (2) โดยช่องทางตามมาตรา 21 (1) นั้น กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขไว้หลายประการ กล่าวคือ ต้องเป็นความผิดตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ และต้องเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษตามที่กฎหมายกำหนด เช่น เป็นคดีที่มีความซับซ้อน เป็นคดีที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ เป็นการกระทำความผิดข้ามชาติหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม เป็นต้น และนอกจากนี้ยังต้องเป็นคดีที่มีรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่คณะกรรมการคดีพิเศษกำหนดด้วย ส่วนอีกช่องทางหนึ่ง คือ ช่องทางตามมาตรา 21 (2) ที่ระบุว่า หากมีความผิดอาญาอื่นนอกจากที่ได้กำหนดไว้แล้วในมาตรา 21 (1) คณะกรรมการคดีพิเศษสามารถมีมติไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เพื่อกำหนดให้คดีใดคดีหนึ่งเป็นคดีพิเศษ

จะเห็นได้ว่า การกำหนดให้คดีประเภทใดเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 (1) นั้น กฎหมายได้กำหนดกรอบเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาถึงลักษณะความเป็นคดีพิเศษไว้อย่างชัดเจน แต่ในขณะที่ช่องทางการเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 (2) นั้น กฎหมายกลับมิได้กำหนดกรอบในการให้คณะกรรมการคดีพิเศษใช้ดุลพินิจกำหนดให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษไว้ ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการเปิดช่องให้คณะกรรมการคดีพิเศษสามารถใช้ดุลพินิจเลือกได้ว่าจะให้คดีความผิดอาญาใดเป็นคดีพิเศษได้โดยไม่มีขอบเขต และการที่กฎหมายมิได้กำหนดกรอบหรือขอบเขตในการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษ จึงเป็นการใช้อำนาจที่ปราศจากการควบคุม โดยบทบัญญัติของกฎหมายและปราศจากการตรวจสอบใด ๆ อันจะส่งผลให้มีการปฏิบัติหน้าที่และใช้ดุลพินิจได้ตามอำเภอใจ ขาดความเหมาะสม ขัดต่อหลักการใช้อำนาจดุลพินิจฝ่ายปกครอง

(2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

การที่คณะกรรมการคดีพิเศษใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 พิจารณามีมติให้คดีความผิดอาญาใดเป็นคดีพิเศษนั้น จะเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้อำนาจสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดี โดยเฉพาะบุคคลที่เป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา ซึ่งในบางกรณีบุคคลที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวได้โต้แย้งการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษในการมีมติให้คดีใดเป็นคดีพิเศษว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย จนกลายเป็นคดีฟ้องร้องกันในศาล และจากการตรวจสอบพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 รวมถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องก็ไม่พบว่ามิบบทบัญญัติของกฎหมายใดกำหนดถึงการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษในการมีมติให้คดีใดเป็นคดีพิเศษไว้แต่อย่างใด ส่งผลให้มติของคณะกรรมการคดีพิเศษไม่อาจมีการอุทธรณ์

หรือยกเลิกเพิกถอนได้ การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษในการมีมติให้คดีความผิดใดเป็นคดีพิเศษจึงเป็นการขัดต่อหลักการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจฝ่ายปกครอง ซึ่งหากคณะกรรมการคดีพิเศษใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบในการมีมติให้คดีใดเป็นคดีพิเศษ จึงย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและส่งผลเสียหายต่อรัฐและกระบวนการยุติธรรมที่ไม่อาจอำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้นกับประชาชนได้

ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะมุ่งศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีหลักนิติรัฐ หลักความไม่มีส่วนได้เสีย หลักการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม หลักการใช้และการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจฝ่ายปกครอง และการจัดรูปแบบองค์กรในรูปของคณะกรรมการ รวมถึงศึกษาโครงสร้างบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษ ความจำเป็นและความมีประสิทธิภาพของคณะกรรมการคดีพิเศษ เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาดังกล่าวให้สอดคล้องกับหลักการและวัตถุประสงค์ของการตราพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักนิติรัฐ หลักความไม่มีส่วนได้เสีย หลักการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม และหลักการใช้และการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจฝ่ายปกครอง รวมถึงการจัดรูปแบบองค์กรในรูปของคณะกรรมการทางปกครอง
2. เพื่อศึกษากฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษ และลักษณะคดีพิเศษในปัจจุบัน รวมถึงกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กรสอบสวนคดีพิเศษและลักษณะคดีพิเศษของต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การใช้และการตรวจสอบดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษ
4. เพื่อศึกษาบทสรุปและข้อเสนอแนะมาตรการที่เหมาะสมในการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ให้เหมาะสมสอดคล้องกับหลักการและวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมาย

1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 โดยเฉพาะบทบัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษ รวมถึงการใช้และการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่นั้น มีความไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักนิติรัฐ หลักความไม่มีส่วนได้เสีย หลักการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม และหลักการใช้และการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจฝ่ายปกครอง ซึ่งไม่เอื้อต่อการเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องในคดีอย่างเพียงพอ เป็นเหตุให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์ถึงการทำหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษที่ขาดความเป็นอิสระและไม่เป็นกลาง บุคคลที่เกี่ยวข้องในคดีขาดหลักประกันความเป็นธรรม อันส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล การศึกษาปัญหาดังกล่าวเทียบเคียงกับองค์กรที่ทำหน้าที่สอบสวนคดีพิเศษของต่างประเทศ จะทำให้สามารถปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ หลักความไม่มีส่วนได้เสีย หลักการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม และหลักการใช้และการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจฝ่ายปกครอง ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินคดีพิเศษสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้กับบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดี

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นการศึกษาถึงสภาพปัญหาของโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และ การใช้และการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 รวมถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง โดยทำการศึกษาเทียบเคียงกับองค์กรที่ทำหน้าที่สอบสวนคดีพิเศษของต่างประเทศ เพื่อชี้ให้เห็นถึงรูปแบบและลักษณะที่เหมาะสมของโครงสร้างองค์กรสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษดังกล่าว

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการศึกษาแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการค้นคว้าเก็บรวบรวมข้อมูลจากตำราทางกฎหมายภาษาไทย ภาษาต่างประเทศ กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง วิทยานิพนธ์ บทความ หนังสือ คำพิพากษา และเอกสารต่าง ๆ รวมถึงตลอดถึงข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต เพื่อนำข้อมูลทั้งหมดมาประมวล วิเคราะห์เนื้อหา ข้อเสนอแนะ และแนวทางแก้ไขปัญหาคือ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักนิติรัฐ หลักความไม่มีส่วนได้เสีย หลักการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม และหลักการใช้และการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจฝ่ายปกครอง รวมถึงการจัดรูปแบบองค์กรในรูปของคณะกรรมการทางปกครอง
2. ทำให้ทราบกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษ และลักษณะคดีพิเศษในปัจจุบัน รวมถึงกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กรสอบสวนคดีพิเศษและลักษณะคดีพิเศษของต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การใช้และการตรวจสอบดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษ
4. ทำให้ทราบบทสรุปและข้อเสนอแนะมาตรการที่เหมาะสมในการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรการสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ให้เหมาะสมสอดคล้องกับหลักการและวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมาย

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับโครงสร้างคณะกรรมการคดีพิเศษ การใช้และการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษ

เรื่อง โครงสร้างคณะกรรมการคดีพิเศษ การใช้และการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจของ
คณะกรรมการคดีพิเศษเป็นส่วนสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ
คดีพิเศษตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เป็นไปโดยอิสระและ
มีความเป็นกลาง ส่งผลให้การดำเนินคดีพิเศษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นหลักประกัน
ความเป็นธรรมให้กับบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในเบื้องต้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงแนวคิด
ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว เพื่อให้ทราบถึงปัญหา และหาแนวทางแก้ไขต่อไป

2.1 แนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างคณะกรรมการคดีพิเศษ

ก่อนที่จะทำการศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างคณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติ
การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ผู้ศึกษาจะขอกล่าวถึงแนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับหลัก
นิติรัฐ หลักความไม่มีส่วนได้เสีย ความสัมพันธ์ระหว่างหลักนิติรัฐและหลักความไม่มีส่วนได้เสีย
และแนวคิดหลักขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม โดยมี
รายละเอียดดังนี้

2.1.1 หลักนิติรัฐ

ตามแนวความคิดเสรีนิยมประชาธิปไตยนั้นถือว่า แม้ว่ารัฐจะมีอำนาจอธิปไตย แต่รัฐ
ก็ต้องเคารพกฎหมาย ทฤษฎีเสรีนิยมกำหนดให้รัฐอยู่ภายใต้กฎหมาย ทั้งนี้ เพราะทฤษฎีนี้เน้นเรื่อง
เสรีภาพของปัจเจกชนซึ่งถือว่า รัฐจะก่อให้เกิดความเสียหายหรือจำกัดเสรีภาพของบุคคลตาม
อำเภอใจไม่ได้ ต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่มีอยู่ ทฤษฎีนี้ได้รับอิทธิพลอย่างมากจาก
แนวความคิดของมองเตสกีเออ (Montesquieu) อันทำให้เกิดแนวความคิดให้รัฐอยู่ภายใต้กฎหมาย
ทฤษฎีเสรีนิยมได้ก่อให้เกิดแนวความคิดในเรื่องนิติรัฐ กล่าวคือ รัฐในความสัมพันธ์กับประชาชน
และเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของกฎหมาย

กฎหมายคือเครื่องมือในการปกครอง ขณะเดียวกันก็เป็นสิ่งที่ค้ำประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจแบบอำเภอใจของรัฐ¹

แนวความคิดของรัฐในระบบนิติรัฐดังกล่าว ผู้ที่อธิบายและชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนที่สุดอีกท่านหนึ่งคือ การ์เร่ เดอ มาลแบร์ นักกฎหมายชาวฝรั่งเศส ซึ่งชี้ให้เห็นความแตกต่างระหว่าง “รัฐตำรวจ” กับ “นิติรัฐ” ไว้ดังนี้²

“รัฐตำรวจ” เป็นรัฐซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถนำเอาวิธีการต่าง ๆ ที่ตนเห็นว่าเป็นประโยชน์ในการดำเนินการทางปกครองมาใช้กับประชาชนได้ในลักษณะที่มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจอย่างเต็มที่ ทั้งนี้ เพื่อเผชิญกับสถานการณ์ และเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่ตนมุ่งประสงค์ได้ตลอดเวลา ระบอบรัฐตำรวจนี้ตั้งอยู่บนความคิดที่ว่า “เพื่อจุดมุ่งหมายที่ตนประสงค์ก็เพียงพอแล้วที่จะทำให้วิธีการต่าง ๆ ที่ตนนำมาใช้ถูกต้องชอบธรรม”

ตรงกันข้ามกับนิติรัฐ ซึ่งการ์เร่ เดอ มาลแบร์³ ได้สรุปแนวความคิดไว้ว่า รัฐและหน่วยงานของรัฐทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะ และอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน มีอำนาจก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่แก่เอกชนฝ่ายเดียวโดยปัจเจกชนไม่สมัครใจได้ กฎหมายมหาชนให้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน แต่กฎหมายนั้นเองก็จำกัดอำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกกรอบที่กฎหมายให้ไว้ ผลที่ตามมาก็คือ จะต้องมีการควบคุมการกระทำขององค์กรของรัฐทุกองค์กรให้ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ จะต้องควบคุมการกระทำและนิติกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครองให้ชอบด้วยกฎหมาย และจะต้องมีการควบคุมการกระทำขององค์กรตุลาการ ซึ่งได้แก่ คำพิพากษาและคำสั่งศาลให้ชอบด้วยกฎหมาย โดยจะมีองค์กรและกระบวนการควบคุมที่แตกต่างกันไปในแต่ละระบบกฎหมาย

ทฤษฎีหรือแนวคิดเกี่ยวกับนิติรัฐ เกิดขึ้นจากการยอมรับแนวความคิดอันเกี่ยวกับรัฐในความหมายสมัยใหม่ โดยเกิดจากความเบื่อหน่ายในสภาพไร้กฎหมายและความไม่สงบในช่วงยุคกลางจนเป็นเหตุให้ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ประสบความล้มเหลวลงอย่างสิ้นเชิง ซึ่งต่อมาได้มีการเสนอแนวความคิดเสรีนิยมที่ให้ความสำคัญกับคุณค่าของมนุษย์แต่ละคนในฐานะปัจเจกชนที่

¹ จาก *หลักกฎหมายมหาชน* (น. 389-390), โดย ฐิติชญา วัฒนรุ่ง, 2548, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

² แหล่งเดิม.

³ จาก *หลักกฎหมายมหาชน เล่ม 2*, โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ก, 2537, อ้างถึงใน *หลักกฎหมายมหาชน* (น. 391). เล่มเดิม.

มุ่งจำกัดอำนาจผู้ปกครอง⁴ ภายหลังจากการปฏิวัติฝรั่งเศส ปี 1789 ได้มีการเผยแพร่แนวความคิดเสรีนิยมเข้ามาในประเทศเยอรมัน โดยเน้นถึงการคุ้มครองสิทธิของประชาชน จากแนวความคิดเสรีนิยมและการทำความเข้าใจเรื่องรัฐในการออกกฎหมายที่จะต้องมีเหตุมีผล (Vernunftrecht) ทำให้เกิดความคิดเกี่ยวกับนิติรัฐ คำว่า “นิติรัฐ” ได้มีการศึกษาทางวิชากฎหมายในปลายศตวรรษที่ 18 และตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 19 ก็ได้มีการใช้คำนี้อย่างแพร่หลาย นิติรัฐในช่วงต้นของศตวรรษที่ 19 หมายถึงรัฐที่ออกกฎหมายอย่างมีเหตุมีผลหรือรัฐที่ให้ความสำคัญในเรื่องความยุติธรรมในศตวรรษที่ 19 นี้ นิติรัฐมิได้หมายถึงเป้าหมายหรือเนื้อหาของรัฐ แต่หมายถึงวิธีการหรือลักษณะของการทำเป้าหมายหรือเนื้อหาของรัฐให้เป็นรูปธรรม เป็นรูปแบบที่จะทำให้เกิดความมั่นคงในเสรีภาพของประชาชนต่อการใช้อำนาจของรัฐหรือการล้มเลิกการปกครองโดยตัวบุคคลมาเป็นการปกครองโดยตัวบทกฎหมาย⁵

ในประเทศต่าง ๆ ที่เจริญแล้ว กิจกรรมของฝ่ายปกครองย่อมอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมาย และการควบคุมของศาล ทั้งนี้หมายความว่าฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการในขอบเขตแห่งกฎหมาย ฝ่ายปกครองห้ามมีอำนาจที่จะทำการใด ๆ ได้ตามอำเภอใจไม่ ฝ่ายปกครองก็เหมือนกับเอกชนจะต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย ถ้าหากฝ่ายปกครองฝ่าฝืนกฎหมาย เอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองก็มีสิทธิที่จะฟ้องร้องต่อศาลได้ เพื่อบังคับมิให้ฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมาย ระบบการปกครองเช่นนี้เรียกกันว่าระบบ “นิติรัฐ” หรือ Legal State อันเป็นระบบที่มีหลักการตรงกันข้ามกับระบบ “รัฐตำรวจ” หรือ Police State ซึ่งเป็นระบบการปกครองที่รัฐบาลใช้ตำรวจเป็นเครื่องมือบีบบังคับทางการเมือง โดยไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล อันเป็นแบบฉบับของการปกครองระบอบเผด็จการ⁶

ระบบนิติรัฐนี้เป็นระบบที่ถือเสรีภาพเป็นหลักสำคัญ และมีความมุ่งหมายที่จะให้หลักประกันแก่เอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองต่อการกระทำของรัฐ โดยบังคับให้ฝ่ายปกครองดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ กฎหมายย่อมกำหนดหลักการและจำกัดขอบเขตอำนาจในการดำเนินการของฝ่ายปกครองไว้ เช่น กฎหมายวางหลักไว้ว่าฝ่ายปกครอง

⁴ จาก *กฎหมายมหาชน 1: วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ* (น. 21), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ข, 2536, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁵ จาก “หลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน: ศึกษาประวัติความเป็นมาและแนวความคิดทางทฤษฎี,” โดย กมลชัย รัตนสกาววงศ์ ก, 2535, *คตุพาท*, 39(5), 101.

⁶ จาก *คำบรรยายกฎหมายปกครอง* (น. 44-45), โดย ประยูร กาญจนดุล, 2538, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จะต้องเคารพต่อเสรีภาพของบุคคลต่อสิทธิในทรัพย์สินและสิทธิของพลเมือง แต่ก็ได้ให้ความอิสระแก่ฝ่ายปกครองที่จะเลือกใช้วิธีดำเนินการได้ภายในขอบเขตแห่งหลักการที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นต้นว่า ถ้าจะสั่งปิดหนังสือพิมพ์จะทำได้ในกรณีใด การเวนคืนกรรมสิทธิ์อสังหาริมทรัพย์ ซึ่งจะดำเนินการได้ก็แต่โดยวิธีที่กฎหมายกำหนดไว้ เพราะว่าสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง การจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ฉะนั้น ฝ่ายปกครองจะไปจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตามชอบใจไม่ได้ แม้ในกรณีที่จำเป็นจะต้องโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินของบุคคลมาเป็นของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวม กฎหมายก็ยังกำหนดขอบเขตการกระทำของฝ่ายปกครองไว้ เช่น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น กล่าวคือเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งดังที่กล่าวแล้วเท่านั้น ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเป็นของรัฐนอกเหนือไปจากนี้ไม่ได้⁷

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าฝ่ายปกครองนั้นจะทำอะไรได้ก็ต่อเมื่อมีบทกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น แต่ทั้งนี้ไม่หมายความว่าฝ่ายปกครองไม่มีสิทธิริเริ่มกระทำการใด ๆ ได้เลย ฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจที่จะเลือกใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุตามความมุ่งหมายที่กำหนดไว้ โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนเป็นสำคัญ⁸

นิติรัฐ เป็นระบบการปกครองของรัฐประเภทหนึ่งซึ่งยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยอาจจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภทด้วยกัน คือ 1) สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย สิทธิเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันและกัน สิทธิเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิเสรีภาพในครอบครัว 2) สิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน สิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา 3) สิทธิเสรีภาพในอันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐที่สำคัญ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในอันที่จะแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิเสรีภาพในอันที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นสมาคม หรือเป็นพรรคการเมือง⁹

⁷ แหล่งเดิม.

⁸ แหล่งเดิม.

⁹ จาก *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน* (น. 1-2), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ก, 2540, กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

การที่รัฐยอมรับและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ได้หมายความว่า รัฐจะยอมให้ราษฎรใช้สิทธิเสรีภาพของตนกระทำการต่าง ๆ ได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ จากองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐมีผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะที่จะต้องธำรงรักษาไว้ ซึ่งในบางกรณีรัฐจำต้องบังคับให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่าง องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงสามารถล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้บ้างเหมือนกัน แต่รัฐให้คำมั่นต่อราษฎรว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกล้าทรยศสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเป็นการทั่วไปว่าให้องค์กรเจ้าหน้าที่รัฐกล้าทรยศสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร อนึ่ง กฎหมายจะให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐกล้าทรยศสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ก็แต่เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ¹⁰

ด้วยเหตุนี้ ในนิติรัฐนั้น ไม่เฉพาะแต่ความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรกับราษฎรเท่านั้นที่จะต้องเป็นความสัมพันธ์ซึ่งกฎหมายกำหนด ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐกับราษฎรก็จะต้องเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายด้วย ถึงกับมีผู้กล่าวว่า ผู้ปกครองที่แท้จริงในนิติรัฐคือกฎหมายที่รัฐตราขึ้นและประกาศใช้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจจะอยู่ในลำดับขั้นสูงต่ำอย่างไรก็ตาม หากจะกล้าทรยศสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ตามอำเภอใจไม่ ตรงกันข้ามอำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอยู่อย่างจำกัด คือ ถ้าองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรใดจะเข้าไปกล้าทรยศสิทธิเสรีภาพของราษฎรคนหนึ่งคนใด องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรนั้นจะต้องแสดงได้ว่ามีกฎหมายฉบับใดให้อำนาจตนกระทำการเช่นนั้น เพียงแต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐมีนโยบาย และแม้ว่านโยบายที่กำหนดขึ้นจะเป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อการธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ ถ้าหากยังไม่ได้มีการนำเอานโยบายนั้นไปบัญญัติเป็นกฎหมายให้อำนาจตนดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายนั้นแล้ว องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรนั้นก็หาอาจดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายนั้นได้ไม่¹¹

เพื่อที่จะให้การปกครองโดยกฎหมายดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ราษฎรผู้ซึ่งเห็นวาทนเองถูกองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องมีสิทธิโต้แย้งคัดค้านการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ตนเห็นว่าขัดต่อกฎหมายที่มีผลบังคับอยู่ในบ้านเมือง หรืออีกนัยหนึ่งจะต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหากผลการตรวจสอบพบว่าการกระทำอันใดอันหนึ่งขององค์กรเจ้าหน้าที่ของ

¹⁰ แหล่งเดิม.

¹¹ แหล่งเดิม.

รัฐขัดต่อกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในบ้านเมือง รัฐก็ต้องเพิกถอนการกระทำนั้นเสีย และทำให้ราษฎรผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำนั้นกลับคืนสู่ฐานะเดิม โดยการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้

ย่อมเป็นที่เห็นกันได้อย่างชัดเจนว่า หลักการสำคัญ ๆ ของนิติรัฐดังกล่าวข้างต้น จะปรากฏเป็นจริงขึ้นมาในทางปฏิบัติได้ยากหรือไม่ได้เลย ถ้าหากว่าอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย (อำนาจนิติบัญญัติ) อำนาจหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (อำนาจบริหาร) และอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ (อำนาจตุลาการ) รวมศูนย์อยู่ในบุคคลหรือคณะบุคคลเดียวกัน ถึงแม้ว่าบุคคลหรือคณะบุคคลนั้นจะได้รับการเลือกตั้งมาจากราษฎรตามวิถีทางประชาธิปไตยก็ตาม ประวัติศาสตร์แห่งการเมืองการปกครองของมนุษยชาติให้บทเรียนแก่เราว่า “บุคคลทุกคนเมื่อมีอำนาจ มีแนวโน้มที่จะมัวเมาในอำนาจและใช้อำนาจเกินเลยอยู่เสมอ ๆ” การใช้อำนาจอย่างพอเหมาะสมควรจะเป็นไปได้ก็แต่โดยการจัดองค์การของรัฐในลักษณะที่ให้อำนาจหนึ่งหยุดยั้งอีกอำนาจหนึ่ง การแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ในความหมายของการจัดให้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ มีองค์กรผู้ใช้ต่างองค์กรกัน เป็นอิสระจากกัน จึงเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการสถาปนानิติรัฐ¹²

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น พอจะสรุปได้ว่า สาระสำคัญของนิติรัฐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ขั้นสุดท้ายอยู่ที่การประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ มีดังนี้¹³

(1) ในรัฐนั้นกฎหมายจะต้องอยู่เหนือสิ่งใดทั้งหมด การกระทำต่าง ๆ ในทางปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมาย เนื่องจากหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรอยู่ที่กฎหมายโดยความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐกับราษฎรนั้น การที่จะสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด จะกระทำได้อต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด

(2) ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้ตามกฎหมายจะต้องกำหนดไว้แน่นอน โดยบรรดากฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐในอันที่จะล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎรนั้นจะต้องมีข้อความระบุให้อำนาจนั้นไว้อย่างชัดเจนพอสมควรให้องค์กรของรัฐองค์กรใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใด และภายในขอบเขตอย่างไร และจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่ง

¹² แหล่งเดิม.

¹³ จาก *หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป* (น. 95-97), โดย หยุด แสงอุทัย, 2513, พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สิทธิและเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะนั่นเอง

(3) การควบคุมมิให้การกระทำขององค์กรของรัฐขัดต่อกฎหมาย ตุลาการผู้ทำหน้าที่ควบคุมจะต้องมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีจากองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ ในการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองนั้น องค์กรตุลาการไม่จำเป็นต้องฟังคำสั่งคำบัญชาจากองค์กรอื่นใดอีก ทั้งนี้ เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองอย่างแท้จริง

2.1.2 หลักความไม่มีส่วนได้เสีย

ตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) จะประกอบไปด้วยหลักการที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ หลักความไม่มีส่วนได้เสีย หรือหลักไม่มีใครเป็นผู้พิพากษาสำหรับคดีของตนเอง เป็นหลักที่ใช้ในการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมในระบบคอมมอนลอว์โดยเคร่งครัด ซึ่งหมายความว่า ผู้พิพากษาที่เป็นคู่กรณีหรือมีส่วนได้เสียกับคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้พิจารณาพิพากษาในคดีนั้น ๆ ไม่ได้ เพราะอาจจะเกิดความอยุติธรรม (Bias) ได้ง่าย หลักความไม่มีส่วนได้เสียจึงถูกนำมาใช้ในลักษณะอย่างเดียวกันแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีกรณีพิพาทกับเอกชนผู้เสียหายในผลกระทบในทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทหรือคำร้องต่าง ๆ

หลักการไม่มีส่วนได้เสีย มีรากฐานมาจากความต้องการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความเป็นกลาง (Impartiality) ในการที่จะพิจารณาวินิจฉัยเรื่องราวต่าง ๆ อย่างยุติธรรม และปราศจากความลำเอียง ทั้งนี้ หากผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการนั้นมีผลประโยชน์และมีส่วนได้เสียเข้ามาเกี่ยวข้องไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม การวินิจฉัยสั่งการนั้นอาจเกิดความเบี่ยงเบนและก่อให้เกิดความเสียหาย ไม่เป็นธรรม หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนได้

การมีส่วนได้เสียที่จะเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้พิจารณา ประกอบด้วยการมีส่วนได้เสียในทางการเงิน (Financial Interest) ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม แม้ในกรณีที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเป็นบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป หรือเป็นคณะบุคคล การที่ผู้มีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคนใดคนหนึ่งมีส่วนได้เสียเพียงคนเดียว ก็ถือว่าผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยทั้งคณะนั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียด้วย ไม่ว่าจะการมีส่วนได้เสียนั้นจะกระทบกระเทือนต่อเสียงข้างมากขององค์กรคณะที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ เพราะสาธารณชนไม่สามารถทราบได้ว่าการที่ีส่วนได้เสียนั้นจะมีอิทธิพลต่อเจ้าหน้าที่คนนั้นอย่างไรบ้าง จึงอาจก่อให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยในความไม่เป็นกลางขององค์กรเจ้าหน้าที่ได้ นอกจากการมีส่วนได้เสียในทางการเงินแล้ว การมีส่วนได้เสียในสถานการณ์ที่อาจทำให้เกิดความไม่เป็นกลาง (Likelihood of Bias) เป็นเหตุอีก

ประการหนึ่งที่ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่สามารถเข้าร่วมเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยได้ เช่น การมีความสัมพันธ์ส่วนตัวหรือความเกี่ยวข้องอันอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นกลาง อาทิเช่น ความเป็นญาติพี่น้องหรือการมีความสัมพันธ์ทางเครือญาติหรือทางกรรมสิทธิ์ ความเป็นเพื่อนหรือศัตรู ความเป็นลูกจ้างนายจ้าง รวมถึงการเป็นหุ้นส่วนในการประกอบธุรกิจ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นกลางขึ้นได้ แม้ในทางความเป็นจริงผู้วินิจฉัยอาจมิได้นำสิ่งต่าง ๆ ที่อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นกลางเข้ามาเป็นมูลเหตุในการวินิจฉัย แต่ก็ทำให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยต่อ สาธารณชนที่เกี่ยวข้องได้¹⁴

ตัวอย่างกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนได้เสียกับการพิจารณา แม้จะไม่ได้ร่วมแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงชี้ขาดข้อที่ต้องพิจารณา หากแต่เข้าร่วมประชุมในเรื่องนั้น ๆ ด้วยแล้ว ศาลสูงเคยตัดสินว่า คำชี้ขาดของคณะกรรมการไม่มีผลใช้บังคับ เช่น คดีระหว่าง R. V.Hendon R.D.C., Parte Chorley, 1933 ซึ่งกรรมการของคณะกรรมการวางแผนและพัฒนาเมืองผู้หนึ่งเป็นผู้ร่วมพิจารณาคำขออนุญาตการขอดำเนินการพัฒนาที่ดินของบริษัทที่ดินเป็นผู้แทนขออื่น แม้ว่า กรรมการผู้นั้นจะไม่ได้ร่วมแสดงความคิดเห็นต่อคำขอนั้นเลย ศาลสูงวินิจฉัยว่า การพิจารณาคำขอ ดังกล่าวใช้ไม่ได้ เพราะในขณะที่พิจารณาอนุมัติคำขอ กรรมการผู้นั้น ได้อยู่ในที่ประชุมด้วย ซึ่งอาจ มีผลต่อการพิจารณาของกรรมการอื่น ๆ อีกคดีหนึ่งที่ศาลสูงวินิจฉัยไว้คล้ายคลึงกันคือ คดีระหว่าง R.V. Sussex Justicer , Ex Parte McCarthy, 1924 ซึ่งเป็นคดีที่ประธานคณะกรรมการควบคุมการเช่า เเคะพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับการเช่าระหว่างผู้เช่าซึ่งมีบิดาของประธานเป็นคู่กรณีอยู่ด้วย และ ประธานเป็นผู้ร้องแทนผู้เช่าทั้งหลายต่อเจ้าของเคหาผู้ให้เช่า ศาลสูงวินิจฉัยว่า การพิจารณาข้อพิพาท ดังกล่าวไม่มีผลบังคับ เพราะประธานคณะกรรมการอาจมีความลำเอียงเข้าด้วยกันฝ่ายผู้เช่าได้ง่าย แม้ว่าประธานจะวางตัวเป็นกลางก็ตาม¹⁵

นอกจากหลักความไม่มีส่วนได้เสียซึ่งเป็นหลักการตามหลักความยุติธรรมตาม ธรรมชาติแล้ว ในหลัก Due Process of Law ก็มีหลักความไม่มีส่วนได้เสีย ซึ่งมีหลักการเช่นเดียวกัน โดยกล่าวถึง การวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในเรื่องใด เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่ง การจะต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่จะพิจารณาวินิจฉัยเพื่อความเป็นกลาง และเพื่อให้เกิดความเชื่อ มั่นแก่ประชาชนผู้เกี่ยวข้องว่าเรื่องดังกล่าวจะได้รับการพิจารณาด้วยความถูกต้องเป็นธรรม ไม่มีอคติ และปราศจากความลำเอียง ความเป็นกลาง เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย

¹⁴ จาก การประกันสิทธิตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในกฎหมายปกครองไทย (น. 12), โดย ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย, 2531, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹⁵ จาก คำอธิบายกฎหมายปกครอง (น. 312), โดย ถาวร เกียรติทับทิว, 2532, สงขลา: มหาวิทยาลัย สงขลานครินทร์.

อุทธรณ์ ผู้ที่จะเป็นกลางคือผู้ที่ไม่มีส่วนได้เสียเข้าข้างใคร มีความเป็นอิสระทุกอย่างโดยปราศจากข้อสงสัยในความเป็นกลางอย่างแท้จริง ความเป็นอิสระจากทุกอย่าง คือ การไม่มีอิทธิพลใด ๆ มาครอบงำกดดันที่จะทำให้การพิจารณาวินิจฉัยขาดความเที่ยงธรรมหรือบิดเบือนไม่ถูกต้อง ซึ่งเหมือนกันกับหลักความไม่มีส่วนได้เสียในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ หลักความไม่มีส่วนได้เสียนี้ ศาลสูงสหรัฐอเมริกาใช้ในการควบคุมฝ่ายปกครองในการกระทำทางปกครองอย่างเคร่งครัด¹⁶

2.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างหลักนิติรัฐและหลักความไม่มีส่วนได้เสีย

ความคิดในเรื่องนิติรัฐและหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่ความคิดในเรื่องนิติรัฐอยู่เบื้องหลังที่ผลักดันให้เกิดกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้เป็นรูปร่าง โดยมีแก่นสารของตัวปัญหาที่อยู่ศูนย์กลาง คือ การใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ หลักกฎหมายปกครองในเรื่องการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมาย ความคิดในเรื่องการประกันสิทธิทางศาลให้กับประชาชน และการที่ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการต่าง ๆ ต่อประชาชนอย่างเสมอหน้า ล้วนแต่เป็นมาตรการที่จะควบคุมมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ ในระยะหลังได้มีการนำความคิดเรื่องประชาธิปไตยและเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนมาโยงพิจารณาประกอบกับกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วย¹⁷

อำนาจรัฐทุกประเภท รวมทั้งอำนาจของฝ่ายปกครอง ตัวอำนาจนั้นมีแนวโน้มที่จะพยายามให้หลุดพ้นไปจากเงื่อนไขข้อผูกมัดใด ๆ ของการใช้อำนาจเท่าที่จะเป็นไปได้ อำนาจคือพฤติกรรมอย่างหนึ่งที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายและขัดแย้งกับหลักกฎหมายต่าง ๆ โดยสิ้นเชิง หน้าที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของนิติรัฐก็คือ การจัดการใช้อำนาจตามอำเภอใจและการใช้อำนาจอย่างบิดเบือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปัญหาในเรื่องการใช้อำนาจตามอำเภอใจและบิดเบือนดังกล่าวมีมาตั้งแต่อดีต ปัจจุบัน และคงจะต้องเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต ในจิตใจสำนึกของประชาชนจะเข้าใจว่า การใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจนั้นคือการใช้อำนาจรัฐอย่างเบ็ดเสร็จ ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์และในสมัยที่รัฐใช้อำนาจเบ็ดเสร็จนั้น ฝ่ายปกครองมีอิสระในการกระทำต่าง ๆ กล่าวคือ ไม่มีกฎหมายมากำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจและไม่มีข้อห้ามใด ๆ ว่าผู้วินิจฉัยสั่งการทางปกครองใด ๆ จะต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้น จะเป็นเพียงคำสั่งให้ปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาแต่ไม่ใช่ตัวบทกฎหมาย การปฏิบัติฝรั่งเศสทำให้อิทธิพลความคิดเรื่องเสรีภาพและความเสมอภาค

¹⁶ แหล่งเดิม.

¹⁷ หลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน: ศึกษาประวัติความเป็นมาและแนวความคิดทางทฤษฎี (น. 107). เล่มเดิม.

มาเรียกร้องให้มีการจำกัดขอบเขตของอำเภोज ที่ใดไม่มีกฎหมายบัญญัติในเรื่องใด การกระทำของฝ่ายปกครองในเรื่องนั้นมักจะถูกมองว่าเป็นการกระทำตามอำเภोज จึงได้มีความพยายามหามาตรการต่าง ๆ มาควบคุมการใช้อำนาจรัฐตามอำเภोज ขจัดอำเภोजของรัฐ รวมทั้งป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจรัฐตามอำเภोज เพื่อให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการวินิจฉัยสั่งการตามภาวะวิสัยและชอบด้วยกฎหมาย การวินิจฉัยสั่งการตามอำเภोजจะต้องทดแทนด้วยกฎหมายที่แน่นอนตามตัวบทกฎหมาย จะต้องตรากฎหมายให้ครอบคลุมทุกอย่างเพื่อมิให้มีการใช้อำนาจรัฐตามอำเภोजได้เลย การใช้อำนาจก้าวล้ำไปกระทบกระเทือนกรรมสิทธิ์ของประชาชน ในช่วงระยะเวลาสมัยนั้นถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม มาในสมัยของรัฐที่พวกขุนนางเป็นใหญ่ เจ้าผู้ครองนครจะใช้อำนาจก้าวล้ำไปกระทบกระเทือนกรรมสิทธิ์ของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อเป็นเรื่องความจำเป็นของรัฐเพื่อประโยชน์ของสาธารณชน การปกครองด้วยอำนาจรัฐจะต้องผูกพันกับกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ที่เป็นภาวะวิสัย หลักการแบ่งแยกอำนาจเริ่มจะแทรกซึมไปในจิตใต้สำนึกของประชาชนอย่างกว้างขวาง และความคิดในเรื่องนิติรัฐก็เริ่มแผ่ขยายขอบเขตมากขึ้นโดยพยายามสร้างมาตรการต่าง ๆ มาควบคุมฝ่ายปกครอง¹⁸

ในนิติรัฐ ความคิดเกี่ยวกับหลักกฎหมายการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมาย การประกันสิทธิทางศาลให้กับประชาชน และการที่ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการต่าง ๆ ต่อประชาชนอย่างเสมอหน้า คือมาตรการในการจัดการใช้อำนาจรัฐตามอำเภोज กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความเป็นระเบียบทางกฎหมายในนิติรัฐจะบังเกิดขึ้นเมื่อปราศจากอันตรายอันเกิดจากการใช้อำนาจรัฐตามอำเภोज โดยมีหลักประกันว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมาย มีการประกันสิทธิทางศาลให้กับประชาชน และยึดหลักความเสมอภาค¹⁹

หลักกฎหมายว่าด้วยการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมายนั้น ข้อบทที่สำคัญสองประการของหลักการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมายได้แก่ ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ ข้อบททั้งสองประการนี้เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ในขอบเขตของตัวบทกฎหมาย แต่ตัวบทกฎหมายมิใช่เป็นเพียงขอบเขตดังกล่าว แต่ยังเป็นการมอบอำนาจและหน้าที่ให้แก่ฝ่ายปกครองด้วย ในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครอง การใช้อำนาจดุลพินิจ

¹⁸ แหล่งเดิม.

¹⁹ แหล่งเดิม.

ดังกล่าวนั้นจะใช้ตามอำเภอใจไม่ได้ การที่ศาลมีอำนาจตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง ภายใต้หลักกฎหมายที่ว่า การกระทำทางปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมายนั้น ในนิติรัฐไม่มีความหมายเป็นอย่างอื่น นอกจากการให้หลักประกันว่าฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายในนิติรัฐ การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทั้งปวงจะต้องชอบด้วยกฎหมายสารบัญญัติ และวิธีสบัญญัติ หลักนิติรัฐเป็นหลักที่ยอมรับกันในศตวรรษที่ 19 และได้นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเยอรมัน มาตรา 1 วรรคสาม และมาตรา 20 วรรคสาม ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจหน้าที่เฉพาะที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น การวินิจฉัยสั่งการจะชอบด้วยกฎหมายและวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมาย ก็ต่อเมื่อมีการพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวข้องอย่างสมบูรณ์และรอบด้าน กฎหมายจะนำมาใช้อย่างถูกต้องกับกรณีใดกรณีหนึ่งนั้นต้องขึ้นอยู่กับการได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง²⁰

หลักการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมาย เรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้รับผิดชอบในเรื่องนั้น ๆ มีหน้าที่ดูแลขั้นตอนของการพิจารณาให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยตามวัตถุประสงค์และรวดเร็ว มิใช่ปล่อยให้เป็นเรื่องของกลุ่มความเช้นที่ปฏิบัติกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หลักกฎหมายดังกล่าวจึงเรียกร้องให้มีการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียที่ถูกกระทบสิทธิ และการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยสั่งการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คำวินิจฉัยสั่งการที่ใช้ดุลพินิจ ไม่ว่าจะเป็นดุลพินิจวินิจฉัยหรือดุลพินิจปรับบทกฎหมาย และการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้รับผิดชอบจะต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนรับผิดชอบนั้น F.O. Kopp ได้เรียบเรียงในหนังสือวิจัยของเขาว่าความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้รับผิดชอบ เป็นเงื่อนไขที่จำเป็นไม่อาจจะละเลยเสีย การบังคับเรื่องการต้องให้เหตุผลในคำวินิจฉัยสั่งการอยู่ในส่วนผลของการพิจารณาที่จำเป็นอย่างยิ่ง ส่วนการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียนั้นเป็นเรื่องที่แน่นอนว่า จะต้องดำเนินการ G. Langrod มีความเห็นว่า การที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ไว้ก็เพื่อที่จะเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารไม่เพียงแต่การปฏิบัติต่าง ๆ ตามกฎหมาย แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องวินิจฉัยสั่งการในกรณีเฉพาะรายให้ถูกต้องด้วย จึงจะเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะต้องอยู่บนพื้นฐานของการปฏิบัติตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณา เพื่อขจัดโอกาสที่จะวินิจฉัยสั่งการผิดพลาดตั้งแต่ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง มิใช่เพียงเพราะว่าหากผิดพลาดประการใดในชั้นนี้แล้ว ประชาชนก็สามารถไปใช้สิทธิทางศาลได้²¹

²⁰ แหล่งเดิม.

²¹ แหล่งเดิม.

ฝ่ายปกครองภายใต้นิติรัฐที่เป็นประชาธิปไตยจะต้องมีวิธีพิจารณาที่เหมาะสมเพื่อเป็นหลักประกันว่า เจตจำนงของสังคมในรูปของตัวบทกฎหมายที่ผ่านสภานิติบัญญัตินั้นจะต้องได้รับการปฏิบัติในกรณีเฉพาะราย วิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในรัฐประชาธิปไตยมีหน้าที่ทำเจตจำนงดังกล่าวถูกใช้ไปในทางที่ผิดหรือถูกบิดเบือน โดยฝ่ายปกครองในกรณีเฉพาะราย ด้วยการละเลยไม่สนใจใยดี หรือการเข้าใจไม่ถูกต้องของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้รับผิดชอบ ดังนั้นจึงต้องบังคับให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามหลักวิธีพิจารณาทั้งหลายซึ่งเป็นมาตรการในการส่งเสริมให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายและสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย²²

หลักความไม่มีส่วนได้เสีย เป็นการควบคุมโดยสาธารณชนและการพิจารณาโดยเปิดเผย ซึ่งจะเป็นมาตรการที่เหมาะสมและเป็นหลักประกันว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่รับผิดชอบเรื่องนั้น ๆ ไม่มีส่วนได้เสียในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว เพราะถ้าหากว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการเพื่อประโยชน์ส่วนตนและพิจารณาวินิจฉัยสั่งการเรื่องในทางปกครองอย่างมีอคติหรือไม่เป็นกลางแล้ว ความปรากฏต่อสาธารณชนโดยผ่านทางสื่อมวลชนแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมจะคาดหมายได้ว่าสาธารณชนต้องมีปฏิกริยาในทางลบต่อการวินิจฉัยสั่งการของตนอย่างแน่นอน²³

2.1.4 แนวคิดหลักขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม

(1) ความหมายการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม ความหมายของคำว่า “การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม” หรือ Conflict of Interests มีผู้ที่อธิบายให้ความหมายไว้อย่างหลากหลาย เช่น²⁴

แซนดร้า วิลเลียม (Sandra William) ให้ความหมายว่า การที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการได้เปิดโอกาสให้เงินหรือผลประโยชน์ส่วนบุคคลเข้ามามีอิทธิพลต่อหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะต้องมีต่อสาธารณะ

แพทริก บอยเออร์ (Patrick Boyer) ผู้เชี่ยวชาญจากแคนาดา ให้ความหมายว่า ผลประโยชน์ขัดกันของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ หมายถึง สถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่รัฐมีผลประโยชน์ส่วนบุคคล และได้ใช้อิทธิพลหรือจะใช้อิทธิพลของตำแหน่งหน้าที่ไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว

เคนเนท เคอานาแฮน (Kenneth Kernaghan) อธิบายว่า หมายถึง สถานการณ์ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์ส่วนบุคคลอยู่และได้ใช้อิทธิพลตามหน้าที่ และความรับผิดชอบทางสาธารณะไปขัดกับผลประโยชน์ส่วนบุคคล

²² แหล่งเดิม.

²³ แหล่งเดิม.

²⁴ จาก *นักการเมืองไทย: จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชันสภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข* (น. 108-110), โดย ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2549, กรุงเทพฯ: สายธาร.

เมื่อพิจารณาตามความหมายต่าง ๆ แล้ว จะเห็นว่า การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมนั้น เกิดจากองค์ประกอบหลัก 3 ประการ คือ²⁵

(1.1) มีผลประโยชน์ส่วนตัว (Private of Personal Interest) ซึ่งอาจเป็นผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินหรือมิใช่ตัวเงินก็ได้ เป็นของตนเองหรือของคนอื่นหรือกลุ่มบุคคลอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวพันใกล้ชิดกัน เช่น บุคคลในครอบครัว เพื่อนร่วมอาชีพหรือร่วมรุ่นสถาบันทางการศึกษา เป็นต้น

(1.2) มีหน้าที่และความรับผิดชอบทางการตามตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือสาธารณะ (Public of Official Duty and Responsibility) ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีหน้าที่และบทบาทที่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางวิชาชีพหรือมาตรฐานการปฏิบัติงาน ซึ่งต้องมีความเป็นกลาง โดยยึดถือผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญเหนือกว่าผลประโยชน์ส่วนบุคคล

(1.3) มีการเข้ามาแทรกแซงในการใช้ดุลพินิจอย่างเป็นกลาง (Interfering with Objective Judgment) หมายถึงสภาพของความขัดแย้งดังกล่าวได้เข้ามามีบทบาทหรือแทรกแซงการใช้ดุลพินิจที่เป็นกลางของผู้ดำรงตำแหน่ง จนทำให้การตัดสินใจดังกล่าวเบี่ยงเบนออกจากมาตรฐานทางวิชาชีพหรือมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม จะเกิดขึ้นเมื่อองค์ประกอบทั้ง 3 ประการข้างต้นมีอยู่ครบถ้วน เพราะการคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนบุคคลนั้นเป็นธรรมชาติของมนุษย์ แต่เมื่อเขามีหน้าที่ต้องรับผิดชอบ (Accountability) ต่อส่วนรวมแล้ว ความต้องการส่วนบุคคลกลับมีอิทธิพลบิดเบือนทำให้การตัดสินใจดำเนินการหรือไม่ดำเนินการสิ่งใด หากเป็นไปได้ในทางที่เห็นแก่ความต้องการส่วนบุคคลและมีผลกระทบไปในทางเสียหายต่อประเทศชาติหรือส่วนรวมแล้ว เมื่อนั้นปัญหาดังกล่าวก็จะเกิดขึ้น

(2) ลักษณะและรูปแบบการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมนั้น การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ²⁶

(2.1) การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมที่เกิดขึ้นจริง (Real Conflict of Interests) หมายถึง สถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่ง ไม่ว่าจะป็นข้าราชการการเมืองหรือข้าราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีผลประโยชน์ส่วนบุคคลเข้ามามีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่งและความรับผิดชอบ

²⁵ จาก ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (น. 2-3), โดย นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, 2546, กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

²⁶ แหล่งเดิม.

(2.2) การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวมที่เป็นโอกาส หรือโอกาสความน่าจะเป็น (Potential of Interests) หมายถึง สถานการณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อผู้มีอำนาจตัดสินใจพบว่า ตนเองอยู่ในสถานการณ์ที่ผลประโยชน์ส่วนบุคคลมีโอกาสหรือสามารถเข้ามามีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ ในลักษณะนี้ยังไม่ได้ตัดสินใจหรือดำเนินการตามหน้าที่รับผิดชอบ ซึ่งจาก Potential Conflict ไปสู่ Real Conflict ก็ต่อเมื่อผู้นั้นตระหนักถึงความขัดแย้ง แต่มิได้ละทิ้งผลประโยชน์ส่วนบุคคลหรือถอนตัวออกจากสถานการณ์ดังกล่าว

ส่วนรูปแบบของการขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมนั้น John Langford และ Kenneth Kernaghan ได้แบ่งประเภทต่าง ๆ ของลักษณะการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม เป็น 7 ประเภท²⁷ ดังนี้

1) การรับประโยชน์ต่าง ๆ (Accepting Benefits) เช่น การรับของขวัญจากบริษัทธุรกิจ บริษัทขายยาหรืออุปกรณ์การแพทย์ สนับสนุนค่าเดินทางให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ไปประชุมเรื่องอาหารและยาที่ต่างประเทศ หรือหน่วยงานราชการรับเงินบริจาคสร้างสำนักงานจากนักธุรกิจ หรือบริษัทธุรกิจที่เป็นลูกค้าของหน่วยงานหรือแม้กระทั่งในการใช้งบประมาณของรัฐเพื่อจัดซื้อจัดจ้างแล้วเจ้าหน้าที่ได้รับของแถม หรือผลประโยชน์อื่นตอบแทน เป็นต้น

2) การทำธุรกิจกับตัวเอง (Self-Dealing) หรือเป็นคู่สัญญา (Contracts) หมายถึง สถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานที่ตนสังกัด เช่น การใช้ตำแหน่งหน้าที่ที่ทำให้หน่วยงานทำสัญญาซื้อสินค้าจากบริษัทของตนเอง หรือจ้างบริษัทของตนเป็นที่ปรึกษาหรือซื้อที่ดินของตนเองในการจัดสร้างสำนักงาน สถานการณ์เช่นนี้เกิดบทบาทที่ขัดแย้ง เช่น เป็นทั้งผู้ซื้อและผู้ขายในเวลาเดียวกัน

3) การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่งสาธารณะหรือหลังเกษียณ (Post Employment) หมายถึง การที่บุคลากรออกจากหน่วยงานของรัฐ และไปทำงานในบริษัทเอกชนที่ดำเนินธุรกิจประเภทเดียวกัน เช่น เป็นผู้บริหาร หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การอาหารและยาลออกจากงานราชการและไปทำงานในบริษัทผลิตหรือขายยา หรือผู้บริหารกระทรวงคมนาคมหลังเกษียณออกไปทำงานเป็นผู้บริหารของบริษัทธุรกิจสื่อสาร เป็นต้น

²⁷ From *The Responsible Public Servant* (pp. 114-118), by Langford John and Kenneth Kernaghan, 1990, อ้างถึงใน บทบาทและอำนาจหน้าที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อการแก้ไขปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม (น. 9-10), โดย สนธยา ยาพิณ, 2551, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

4) การทำงานพิเศษ (Outside Employment or Moonlighting) ในรูปแบบนี้มีได้หลายลักษณะ เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะตั้งบริษัทดำเนินธุรกิจที่เป็นการแข่งขันกับหน่วยงานหรือองค์การสาธารณะที่ตนสังกัด หรือการรับจ้างเป็นที่ปรึกษาโครงการ โดยอาศัยตำแหน่งในราชการสร้างความน่าเชื่อถือว่าโครงการของผู้ว่าจ้างจะไม่มีปัญหาขัดข้องในการพิจารณาจากหน่วยงานที่ปรึกษาสังกัดอยู่ หรือในกรณีที่เป็นผู้ตรวจสอบบัญชีของกรมสรรพากร รับงานพิเศษเป็นที่ปรึกษาหรือเป็นผู้ทำบัญชีให้กับบริษัทที่ต้องถูกตรวจสอบ

5) การรับรู้ข้อมูลภายใน (Inside Information) หมายถึง สถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะใช้ประโยชน์จากการรู้ข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ตนเอง เช่น ทราบว่าจะมีการตัดถนนตรงไหนก็รีบไปซื้อที่ดินโดยใส่ชื่อภรรยา หรือทราบว่าจะมีการจัดซื้อที่ดินเพื่อทำโครงการของรัฐก็รีบไปซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรและขายให้กับรัฐในราคาที่สูงขึ้น

6) การใช้สมบัติราชการเพื่อประโยชน์ของธุรกิจส่วนตัว (Using Your Employer's Property for Private Advantage) เช่น การนำเครื่องใช้สำนักงานต่าง ๆ กลับไปใช้ที่บ้าน การนำรถยนต์ในราชการไปใช้ในงานส่วนตัว

7) การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง (Pork Barrelling) เช่น การที่รัฐมนตรีอนุมัติโครงการของกระทรวงไปลงในพื้นที่หรือบ้านเกิดของตนเอง หรือการใช้งบประมาณสาธารณะเพื่อหาเสียงเลือกตั้ง

จากรูปแบบดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมนั้น มีได้หลายรูปแบบ ไม่จำกัดอยู่ในรูปตัวเงินหรือทรัพย์สินเท่านั้น แต่รวมถึงผลประโยชน์อื่น ๆ ที่ไม่ใช่ในรูปตัวเงินหรือทรัพย์สินก็ได้ เช่น การที่ นาย ก. ดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษาของรัฐมนตรี และมีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับการออกกฏระเบียบสำหรับบริษัทเอกชน ซึ่งในขณะเดียวกัน นาย ก. ก็มีธุรกิจส่วนตัว โดยเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทเอกชนที่จะได้รับผลกระทบจากกฏระเบียบนั้นด้วยเช่นกัน หรือกรณีที่ นาย ข. ซึ่งเป็นข้าราชการในหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่ง รับข้อเสนอว่าจะได้รับการว่าจ้างงานหลังจากที่ นาย ข. ออกจากราชการแล้วจากบริษัทที่กำลังยื่นขอสัมปทานจากหน่วยงานที่ นาย ข. สังกัดอยู่ หรือกรณีที่ นาย ค. เป็นหนึ่งในคณะกรรมการที่ต้องพิจารณาตัดสินใจเลือกเส้นทางที่จะตัดถนนสายใหม่ ซึ่งมีเส้นทางหนึ่งอาจจะส่งผลให้มูลค่าที่ดินในครอบครองของ นาย ค. สูงขึ้น เป็นต้น

(3) วัตถุประสงค์ของหลักการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม

การดำเนินการของรัฐที่ได้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายนั้นจะต้องเป็นไปอย่างอิสระและไม่ลำเอียง นโยบายและการตัดสินใจต่าง ๆ ต้องเป็นไปอย่างเหมาะสม การใช้อำนาจของ

เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องไม่ถูกใช้เพื่อหากำไรหรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล และสาธารณชนต้องมีความมั่นใจในความซื่อสัตย์ของรัฐบาลของตน แต่จุดมุ่งหมายดังที่กล่าวมานี้ ย่อมไม่สามารถเกิดขึ้นได้หากมีการขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดขึ้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องป้องกันมิให้เกิดการขัดกันของผลประโยชน์เช่นนั้น และก่อตั้งมาตรฐานทางจริยธรรมที่เหมาะสมเพื่อใช้สำหรับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยวัตถุประสงค์ที่สำคัญของหลักว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม มีดังนี้²⁸

(3.1) เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐเป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสมผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งหน้าที่สาธารณะย่อมต้องได้รับความเชื่อถือสาธารณะ (Public Officer is a Public Trust) กล่าวคือ ประชาชนทั่วไปต้องมีความเชื่อถือและให้ความไว้วางใจว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐจะดำเนินการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง หากปรากฏภายหลังว่า ในระหว่างที่มีการดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ได้เกิดสถานการณ์การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมเกิดขึ้น ย่อมส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือและไว้วางใจที่ประชาชนมีให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะเมื่อเกิดสถานการณ์การขัดกันของผลประโยชน์แล้ว ย่อมมีแนวโน้มว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นจะคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนบุคคลก่อนผลประโยชน์ส่วนรวม แม้ว่าในกรณีดังกล่าวนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำโดยเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมก็ตาม แต่ก็ย่อมก่อให้เกิดความคลางแคลงใจต่อบุคคลทั่วไป การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงความบริสุทธิ์ใจในเรื่องความซื่อสัตย์ต่อตำแหน่งหน้าที่ของตน เช่น การให้ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินก่อนเข้ารับตำแหน่งหรือการแจ้งให้ทราบว่าตนมีส่วนได้เสียในเรื่องใดที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น เป็นความพยายามที่จะทำให้ประชาชนทั่วไปเกิดความมั่นใจและเชื่อถือว่าการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องต่าง ๆ นั้น จะได้กระทำโดยมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ปราศจากอิทธิพลของผลประโยชน์ส่วนบุคคลซึ่งจะมีผลกระทบต่อการวินิจฉัยสั่งการที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องกระทำตามอำนาจหน้าที่

(3.2) ป้องกันผลเสียหายที่เกิดจากสถานการณ์การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวม การมีเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม เป็นข้อเรียกร้องที่สำคัญในทุกประเทศ เพราะเมื่อการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐได้ดำเนินการโดยบุคคลซึ่งมีความเป็นธรรม ไม่มีอคติหรือส่วนได้เสียเกี่ยวข้องด้วยแล้ว ความเชื่อมั่นและการยอมรับในการตัดสินใจของรัฐหรือเจ้าหน้าที่

²⁸ จาก การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่สาธารณะ: ศึกษาเฉพาะกรณีตำแหน่งหน้าที่รัฐมนตรี (น. 20), โดย เฉลิมพล นาคสุวรรณ, 2547, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ของรัฐนั้นก็จะเพิ่มมากขึ้น ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาได้เคยกล่าวไว้ในคดี United States V. Mississippi Valley Generating Co. ว่า ประชาธิปไตยจะมีประสิทธิภาพต่อเมื่อประชาชนมีความศรัทธาในตัวผู้ปกครอง และความศรัทธานั้นจะถูกทำลายลงอย่างสิ้นเชิงเมื่อเจ้าหน้าที่ระดับสูงและผู้ได้รับการแต่งตั้งจากพวกเขาทำงานในกิจกรรมซึ่งปลุกความสงสัยในความประพฤติกที่ไม่สมควร และการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การที่รัฐใดมีภาพลักษณ์ที่ดีโดยแสดงให้เห็นถึงการดำเนินการโดยซื่อสัตย์และปราศจากการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม นับว่าเป็นสิ่งที่สำคัญในสังคมปัจจุบัน เนื่องจากการสร้างความเชื่อมั่นทั้งต่อประชาชนภายในประเทศและในต่างประเทศในการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐนั้น ทำให้เห็นว่ารัฐนั้นมีประสิทธิภาพในการบริหารงานและมีการจัดการบุคลากรที่ดี อีกทั้งหากเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นดำเนินการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริงแล้ว ย่อมมีผลให้การดำเนินการในกิจการต่าง ๆ ของรัฐนั้นสำเร็จลุล่วงด้วยดี มีคุณภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี แต่ในทางตรงกันข้าม หากรัฐใดมีภาพลักษณ์ที่ไม่เหมาะสม กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่ของตนในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายตามมาทั้งในทางตรงและทางอ้อม โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูง ซึ่งการกระทำของพวกเขา มักอยู่ในสายตาของประชาชน การปฏิเสธว่าตนไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ของตนแสวงหาประโยชน์ใด ๆ ในกรณีที่มีสถานการณ์การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมนั้น ย่อมเป็นไปได้ยาก และอาจไม่เพียงพอที่จะขจัดข้อสงสัยของประชาชนในเรื่องดังกล่าว ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามสมควร เพื่อที่จะป้องกันมิให้เกิดภาพลักษณ์ที่ไม่เหมาะสมอันจะส่งผลให้เกิดความเสียหายทั้งแก่รัฐและประชาชน

(3.3) ลดแรงจูงใจที่ก่อให้เกิดการแสวงหาประโยชน์อันไม่ถูกต้อง การป้องกันมิให้เกิดสถานการณ์การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมนี้นี้ เป็นมาตรการที่นำมาใช้เพื่อลดขนาดของอิทธิพลหรือแรงจูงใจ หรือสิ่งล่อใจอันเกิดจากผลประโยชน์ส่วนบุคคลซึ่งเป็นผลประโยชน์รอง (Secondary Interests) มิให้เข้ามามีส่วนสัมพันธ์หรือส่งผลต่อคุณธรรมการใช้ดุลพินิจพิจารณาอันมุ่งต่อผลประโยชน์หลัก (Primary Interests) หรือประโยชน์สาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลักว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์นี้ เป็นการควบคุมการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพราะเจ้าหน้าที่เหล่านี้มีอำนาจมาก ต้องเผชิญกับสิ่งล่อใจมากมายและหลากหลาย สิ่งล่อใจต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีอิทธิพลจูงใจเหนือกว่าแรงจูงใจในการทำงานในหน้าที่ให้กับรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ หลักว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์จึงเป็นมาตรการในการคุ้มครองประโยชน์ของรัฐจากการที่

เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจหน้าที่ของตนเป็นเครื่องมือแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว เพราะหากป้องกันมิให้มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์เกิดขึ้นแล้ว โอกาสที่เจ้าหน้าที่จะกระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของตนเอง ย่อมเกิดขึ้นน้อยลงตามลำดับ ซึ่งนอกจากรัฐจะไม่ได้ได้รับความเสียหายแล้ว ประชาชนยังได้รับประโยชน์จากการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเต็มที่

ดังนั้น หลักว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์จึงมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อควบคุมและลดความเสี่ยงของอิทธิพล หรือแรงจูงใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในกระบวนการตัดสินใจของผู้พิจารณา ซึ่งก็คือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้การตัดสินใจหรือการใช้ดุลพินิจของเรื่องต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่นั้นมีความเป็นอิสระและเป็นธรรมมากที่สุด แม้ว่าในศตวรรษนี้จะเป็นการยากยิ่งที่จะแบ่งแยกผลประโยชน์ส่วนบุคคลออกจากผลประโยชน์ส่วนรวมอย่างเด็ดขาดได้ เพราะว่าผลประโยชน์เหล่านี้มีความเหลื่อมล้ำกันและไม่อาจแยกจากกันได้

(3.4) ทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะอย่างเสมอภาค จุดมุ่งหมายของการจัดทำบริการสาธารณะที่สำคัญประการหนึ่ง คือ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้นอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ดังนั้น หากปล่อยให้มิสถานการณ์การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมเกิดขึ้น ย่อมส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐกลายเป็นตลาดซึ่งมีวิถีทางเศรษฐกิจ ความคิดในเรื่องความเสมอภาคภายใต้กฎหมายก็จะไม่สามารถเกิดขึ้นภายใต้สภาวะการดังกล่าว หลักการเข้าถึงบริการสาธารณะที่เสมอภาคนี้ได้พยายามที่จะรักษาหรือให้รัฐคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะมากกว่าการยินยอมให้ประโยชน์สาธารณะถูกเข้ายึดได้โดยเอกชนบางคนบางกลุ่มซึ่งมีเงิน ภายใต้ความคิดนี้จึงมีการกำหนดกฎหมายที่ปกป้องประชาชนจากการที่จะต้องจ่ายเงินเป็นพิเศษเพื่อซื้อบริการจากรัฐ ซึ่งโดยปกติแล้วรัฐต้องจัดให้มีขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนอยู่แล้ว ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการเข้าถึงบริการสาธารณะโดยเสมอภาค และการปฏิบัติอย่างเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย

นอกจากนี้ หากยินยอมให้มีการใช้เงินหรือประโยชน์ตอบแทนเพื่อแลกกับการได้รับบริการจากรัฐเป็นพิเศษ ย่อมทำให้มีการเลือกปฏิบัติและสร้างความขัดแย้งขึ้นในสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทำให้ผู้ที่ได้รับประโยชน์ตอบแทนกำหนดนโยบายสาธารณะในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มบุคคลตามที่ใช้อำนาจรัฐต้องการ โดยผลประโยชน์ที่ถูกระเบียดบังไปอาจจะจัดสรรกลับเข้าสู่ใช้อำนาจรัฐตามกระบวนการที่ได้กำหนดไว้ ทำให้ประโยชน์ที่ควรจะเป็นของประชาชนทั่วไปตกไปอยู่กับบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น มิได้มีการกระจายไปสู่ประชาชนตามวัตถุประสงค์ของการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งลักษณะเช่นนี้จะสร้างความเสียหายแก่รัฐ

ในประเด็นที่ผลประโยชน์สาธารณะมีอาจจะจัดสรรไปสู่กลุ่มบุคคลเป้าหมายที่ชอบด้วยเหตุผลและความเป็นธรรมในการรับประโยชน์ดังกล่าว

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการใช้และการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

ในรัฐเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic State) หรือรัฐที่จัดองค์กรทางการเมือง การปกครองโดยยึดมั่นในหลักนิติรัฐ (Legal State Principle) นั้น มีหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญคือ หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย²⁹ (Principle of Legality of Administrative Action) หมายความว่า ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ อันมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของพลเมืองได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องใช้อำนาจกระทำการ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ กฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองจึงเป็นสาระสำคัญสำหรับการใช้อำนาจต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง

ดังนั้นในระบบนิติรัฐจึงเป็นที่ยึดถือกันว่า กฎหมายเป็นทั้งที่มาของอำนาจและข้อจำกัดของการใช้อำนาจรัฐ กฎหมายจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองและต่อการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น กฎหมายจึงควรต้องมีความชัดเจนแน่นอนตามสมควร โดยกำหนดกรณีต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจและเงื่อนไขการใช้อำนาจไว้อย่างชัดเจนโดยไม่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ³⁰

2.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับฝ่ายปกครองและการกระทำทางปกครอง

ในการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับฝ่ายปกครองและการกระทำทางปกครองนี้ ได้แบ่งแยกหัวข้อที่จะศึกษาออกเป็น 2 หัวข้อ คือ แนวคิดและความหมายของฝ่ายปกครอง และความหมายและประเภทการกระทำทางปกครอง โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) แนวคิดและความหมายของฝ่ายปกครอง

ในการปกครองจำเป็นต้องมีองค์กรสำหรับบริหารกิจการของรัฐ ซึ่งเรียกว่า “รัฐบาล” รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นผู้กำหนดนโยบายและวางแนวทางในการปกครองประเทศ แต่ฝ่ายที่จะปฏิบัติให้สำเร็จตามนโยบายและดำเนินงานเป็นประจำนั้น คือ “ฝ่ายปกครอง” ซึ่งมีหน้าที่และกำลังคน ตลอดจนเครื่องมือที่จะดำเนินการในรายละเอียดเป็นปกติ

²⁹ จาก “การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ,” โดย วรพจน์ วิสรุตพิชญ์ ข, 2531, *รวมบทความ 60 ปี ดร.ปรีดี เภสมทรัพย์*, 195.

³⁰ จาก *ตำรากฎหมายปกครอง ว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป* (น. 65-66), โดย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551, กรุงเทพฯ: ดอกเบญจ.

ประจำวัน โดยปฏิบัติงานต่าง ๆ เพื่อสนองตอบความต้องการหรือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ซึ่งเรียกว่า “บริการสาธารณะ”³¹

องค์กรทางปกครอง คือ การจัดองค์กรของฝ่ายปกครองโดยมีองค์กรหลายรูปแบบที่สัมพันธ์กัน โดยองค์กรแต่ละรูปแบบจะเหมาะสมกับภารกิจที่แตกต่างกัน และต่างดำเนินงานแทนรัฐเพื่อการรักษาประโยชน์ส่วนรวม หรือคุ้มครองประโยชน์ของเอกชน การจัดองค์กรให้ทำงานแทนรัฐ อาจจำแนกได้ดังนี้ คือ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอิสระ คณะกรรมการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนผู้รับมอบหมาย³²

ฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ทั่วไปในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน โดยปฏิบัติตามกฎหมาย นโยบายและคำสั่งของรัฐบาล ฉะนั้น ฝ่ายปกครองจึงอยู่ใต้บังคับบัญชาของรัฐบาล หน้าที่ของฝ่ายปกครองเป็นส่วนหนึ่งแห่งหน้าที่ของฝ่ายบริหาร แต่แยกออกจากหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ

ฝ่ายปกครองมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนอันเป็นหน้าที่ซึ่งยุ่งยากและซับซ้อนมาก กล่าวคือ ฝ่ายปกครองมีหน้าที่รักษาความปลอดภัยภายใน และป้องกันภัยจากภายนอกประเทศ มีหน้าที่ดำเนินการในทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกสบายในการดำเนินชีวิต ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ ฝ่ายปกครองเป็นเสมือนหนึ่งคนกลางระหว่างรัฐบาลกับประชาชน³³

จากแนวคิดที่เกี่ยวกับฝ่ายปกครองดังกล่าว จึงอาจพิจารณาความหมายของฝ่ายปกครองว่าหมายถึง หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งปวง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะอันมีลักษณะเป็นราชการบริหาร กล่าวคือ หมายรวมถึงหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทั้งหมดที่มีส่วนในการใช้อำนาจบริหาร หรือจัดทำราชการบริหารอันเป็นราชการที่อยู่ในหน้าที่ของฝ่ายปกครอง³⁴ นอกจากนี้ ยังมีผู้ให้คำนิยามของฝ่ายปกครองอีกมากมาย เช่น

Hartmut Maurer กล่าวว่า การให้ความหมายของ “ฝ่ายปกครอง” อาจให้ความหมายของฝ่ายปกครองในทางเนื้อหา และฝ่ายปกครองในทางรูปแบบ³⁵

³¹ คำบรรยายกฎหมายปกครอง (น. 13-16). เล่มเดิม.

³² หลักกฎหมายมหาชน (น. 379). เล่มเดิม.

³³ แหล่งเดิม.

³⁴ คำบรรยายกฎหมายปกครอง (น. 34-35). เล่มเดิม.

³⁵ จาก หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (น. 13-14), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ ก, 2556, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

1) ความหมายของฝ่ายปกครองในทางเนื้อหา หมายถึง องค์กรฝ่ายปกครองซึ่งทำภาระหน้าที่ในฐานะที่เป็นภาระหน้าที่ของรัฐ โดยถือว่าเป็นภาระหน้าที่โดยแท้ของฝ่ายปกครอง การให้ความหมายฝ่ายปกครองในทางเนื้อหาที่ได้รับการยอมรับคือ การให้ความหมายโดย Wolff ซึ่งให้ความหมายว่า ฝ่ายปกครอง หมายถึง องค์กรที่รับภาระหน้าที่ที่มีความแตกต่างหลากหลาย อันเป็นภาระหน้าที่ที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ในการดำเนินการ โดยทั่วไปแล้วเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม และเป็นองค์กรที่จะต้องมีความรับผิดชอบในการดำเนินการ³⁶

2) ความหมายของฝ่ายปกครองในทางรูปแบบ หมายถึง ฝ่ายปกครองที่ทำภาระหน้าที่ในทางปกครองโดยรวม ภาระหน้าที่ที่ได้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดังกล่าวนั้น ไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่า ภาระหน้าที่นั้นเป็นภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองโดยแท้หรือไม่

จากการศึกษาความหมายของฝ่ายปกครอง อาจให้สาระสำคัญขององค์กรฝ่ายปกครองได้ว่า มีสาระสำคัญอย่าง 4 ประการ ดังนี้³⁷

ประการที่หนึ่ง พิจารณาในแง่ของภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองจะเกี่ยวข้องกับเรื่องของการอาศัยอยู่ร่วมกันในสังคม ฝ่ายปกครองจะต้องมีภาระหน้าที่ที่เกี่ยวกับเรื่องของส่วนรวมและเรื่องของมนุษย์ที่อาศัยอยู่ร่วมกันในสังคม

ประการที่สอง พิจารณาในแง่ของผลประโยชน์ การดำเนินการของฝ่ายปกครองนั้นจะต้องดำเนินไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ผลประโยชน์สาธารณะในบางกรณีย่อมสอดคล้องกับผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล และในบางกรณีอาจขัดแย้งกับประโยชน์ของปัจเจกบุคคลแต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของปัจเจกบุคคลด้วย

ประการที่สาม พิจารณาจากการดำเนินการ ซึ่งการดำเนินการของฝ่ายปกครองมีลักษณะเป็นการดำเนินการโดยมีความมุ่งหมายไปในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติการตามกฎหมาย ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติได้กำหนดไว้ในลักษณะที่เป็นนามธรรมทั่วไปฝ่ายปกครองจะต้องทำให้สิ่งที่ป็นนามธรรมทั่วไปเหล่านั้นเป็นรูปธรรมที่เป็นจริงขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม การทำภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองมิได้จำกัดอยู่เฉพาะกับการปฏิบัติการตามกฎหมายเท่านั้น การดำเนินการของฝ่ายปกครองอาจมีลักษณะอื่น ๆ อีกได้ แต่ก็จะต้องอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย และต้องผูกพันต่อแนวนโยบายของรัฐบาล

³⁶ แหล่งเดิม.

³⁷ แหล่งเดิม.

ประการที่สี่ พิจารณาจากลักษณะการกระทำ โดยลักษณะการกระทำของฝ่ายปกครองมีลักษณะเป็นการใช้มาตรการที่เป็นรูปธรรมในกรณีใดกรณีหนึ่ง และเป็นการทำให้เกิดผลเป็นจริงตามความมุ่งหมายที่กำหนดไว้ ด้วยเหตุนี้ การกระทำของฝ่ายปกครองจึงแตกต่างจากฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรมทั่วไปและเกี่ยวข้องกับกรณีที่ไม่อาจจะกำหนดจำนวนได้

(2) ความหมายและประเภทของการกระทำทางปกครอง

รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์ ได้ให้คำอธิบายการกระทำทางปกครองไว้ว่า กฎหมายปกครองภาคทฤษฎีทั่วไป ศูนย์รวมความคิดอยู่ที่อะไรคือการกระทำของฝ่ายปกครอง ถ้ามิใช่การกระทำที่มีผลในทางปกครองก็อาจแยกออกมาเป็นการกระทำทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางการเมือง การกระทำทางปกครองมีลักษณะหลากหลายมาก เพราะการกระทำในทางกฎหมายทั้งหมดอาจเป็นการกระทำในทางแพ่งหรือทางปกครอง หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการเกินหรือปราศจากอำนาจ การกระทำนั้นก็ต้องถูกยกเลิกเพิกถอน และถ้ามีผู้เสียหายเขาก็อาจฟ้องร้องขอให้ลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญาหรือให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนในทางแพ่งด้วยก็ได้³⁸

ศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ให้ความหมายของการกระทำทางปกครองไว้ว่า คือ ผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง แต่ถ้าการกระทำขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมิใช่ผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ การกระทำดังกล่าวก็มิใช่เป็นการกระทำทางปกครอง แต่เป็นเพียงการกระทำประเภทหนึ่งขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง แต่หลักดังกล่าวมีข้อยกเว้นว่า การกระทำทางปกครองอาจเป็นผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ถ้าองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารกระทำการโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ถือว่ากระทำการในฐานะที่เป็นรัฐบาลและผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญก็มิใช่การกระทำทางปกครอง แต่เป็นการกระทำของรัฐบาล ซึ่งแยกได้ว่าเป็นการกระทำในความสัมพันธ์กับรัฐสภา เช่น พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภา และการกระทำในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น การส่งทูตานุทูตไทยไปประจำในต่างประเทศ³⁹

นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ได้อธิบายการกระทำทางปกครอง คือ การกระทำหรือการละเว้นการกระทำทุกประเภทของหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งผลในนี้นี้อาจเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชนก็ได้หรือก่อให้เกิดความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองก็ได้

³⁸ จาก *กฎหมายปกครอง* (น. 25), โดย กมลชัย รัตนสกววงศ์ ข, 2546, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

³⁹ จาก *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (น. 274-275), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์, 2553, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

องค์กรทางปกครองเป็นผู้ดำเนินการงานของรัฐ ในหลายกรณีองค์กรทางปกครองจึงได้รับมอบอำนาจโดยกฎหมายให้ดำเนินการต่าง ๆ ทำให้องค์กรทางปกครองมีอำนาจหน้าที่ ซึ่งอาจใช้อำนาจฝ่ายเดียวบังคับผู้อื่นได้ โดยอาจเปลี่ยนแปลงสภาพทางกฎหมายของสิทธิหน้าที่ของเอกชน การกระทำทางปกครองที่องค์กรทางปกครองกระทำโดยการใช้อำนาจเปลี่ยนแปลงสิทธิหน้าที่ของเอกชนนั้นในทางทฤษฎีเรียกกันว่าเป็น “นิติกรรมทางปกครอง” อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินงานบางกรณี องค์กรทางปกครองอาจกระทำการต่อเอกชนโดยไม่ใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน แต่อาจใช้ความยินยอมพร้อมใจตามหลักกฎหมายเอกชนก็ได้ เช่น ทำสัญญา หรืออาจเป็นการใช้อำนาจแต่มิใช่มุ่งก่อให้เกิดผลในกฎหมายอย่างนิติกรรม หากแต่เป็นการใช้กำลังทางกายภาพเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในหน้าที่ของตน เช่น เข้าไปรื้อถอนขนย้ายสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ การกระทำทางปกครองจึงมีได้หลายลักษณะ บางลักษณะจะไม่มีผลทางกฎหมายต่อภายนอก เช่น การเตรียม การทบทวน การสอบถาม หรือการยืนยันสภาพของสิทธิหน้าที่ เป็นต้น ส่วนการกระทำทางปกครองที่มีผลในกฎหมายนั้น ในทางทฤษฎีอาจจำแนกได้หลายประเภท คือ คำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางตุลาการ กฎทางปกครอง สัญญาทางปกครอง และการกระทำทางกายภาพ⁴⁰ ซึ่งในที่นี้ จะขอกล่าวถึงเฉพาะ “คำสั่งทางปกครอง” เท่านั้น

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ให้นิยามคำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะ ซึ่งในทางทฤษฎี คำสั่งทางปกครองจะมีสาระสำคัญดังนี้⁴¹

1) เป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหรือได้รับมอบอำนาจทางปกครองของรัฐ ในการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด เจ้าหน้าที่นี้อาจเป็นบุคคลธรรมดา ได้แก่ บรรดาข้าราชการต่าง ๆ หรือพนักงานของราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นคณะบุคคลก็ได้ เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นต้น หรือเป็นนิติบุคคลก็ได้ เช่น กระทรวง ทบวง กรม เทศบาล รัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

2) เป็นการใช้อำนาจรัฐ โดยคำสั่งทางปกครองต้องเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย เพราะโดยหลักการแล้วคำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวบังคับแก่เอกชน โดยเอกชนมิได้ยินยอมด้วย กรณีใดหากไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายก็จะเป็นเรื่องอื่น เช่น สัญญาอันเป็นการตกลงกับเอกชน เป็นต้น สำหรับอำนาจตามกฎหมายนี้ ย่อมต้องเข้าใจว่าเป็นเรื่องอำนาจทางปกครองเท่านั้น

⁴⁰ จาก *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* (น. 99), โดย ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ก, 2540, กรุงเทพฯ: จีระจักรพิมพ์.

⁴¹ แหล่งเดิม.

3) กำหนดสภาพทางกฎหมาย โดยคำสั่งทางปกครองนั้นต้องมุ่งประสงค์กำหนดผลทางกฎหมายอันเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้น เช่น การออกคำสั่งอนุญาตให้ตั้งโรงงาน หรือออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร เป็นต้น องค์ประกอบในการมุ่งต่อผลในกฎหมายนี้เอง ทำให้เจตนาในการมุ่งต่อผลมีความสำคัญต่อความสมบูรณ์ของนิติกรรมตามบทนิยามในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งคำสั่งทางปกครองต้องมีวัตถุประสงค์เป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว โดยสรุปไม่ว่าจะมุ่งประสงค์ในทางใด หากกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของบุคคลโดยบุคคลจะได้รับการถือปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ตามเนื้อหาที่ปรากฏในคำสั่งทางปกครองนั้นแล้ว ก็ถือว่าเข้าข่ายเป็นคำสั่งทางปกครองได้

4) เกิดผลเฉพาะกรณี กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยมุ่งกำหนดสภาพทางกฎหมายที่เป็นอยู่ในกรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น การออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร หรือออกคำสั่งให้บุคคลออกจากพื้นที่ที่รुकล้ำทางสาธารณะ เป็นต้น คุณสมบัติข้อนี้ทำให้คำสั่งทางปกครองแตกต่างไปจาก “กฎ” เพราะกฎจะมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป อันเป็นเพียงการวางหลักไว้ แต่ยังไม่ใช้กับข้อเท็จจริงอันหนึ่งอันใดโดยเฉพาะ คำสั่งทางปกครองโดยสภาพจะต้องมุ่งใช้บังคับกับบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยตรง แต่ในคำสั่งจะไม่ระบุชื่อบุคคลไว้ก็ได้

5) มีผลภายนอกโดยตรง คุณสมบัติข้อนี้มีความสำคัญในการชี้ให้เห็นว่า คำสั่งทางปกครองเกิดขึ้นเมื่อใด ซึ่งโดยปกติจะเกิดผลนับแต่มีการแจ้งเป็นต้นไป โดยถ้าตราบไดยังมีผลปรากฏอยู่ภายในก็ยังเป็นเพียงการเตรียมการหรือพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น และเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาจะเปลี่ยนแปลงเช่นใดก็ได้ และเมื่อยังไม่มืผลออกมภายนอก ผู้จะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองนั้นก็ยังไม่มืหน้าที่อะไรต้องปฏิบัติ คำสั่งจะมีผลภายในหรือภายนอกนั้นต้องพิจารณาเนื้อหาของคำสั่งเป็นสำคัญ

2.2.2 ความหมายของดุลพินิจ

พจนานุกรมได้ให้ความหมายของคำว่า “ดุลพินิจ” หมายถึง การวินิจฉัยที่เห็นสมควร⁴² หรือหมายความว่า การวินิจฉัย การรู้ผิดรู้ถูก การพิจารณาใคร่ครวญ⁴³ ซึ่งมีลักษณะเป็นคำนามตรงกับคำศัพท์ในภาษาอังกฤษว่า “Discretion” มาจากรากศัพท์ภาษาละตินว่า “Discretio” และมีความหมายในทางกฎหมายว่า เป็นอำนาจหรือสิทธิพิเศษ (Privilege) ของศาลที่จะพิจารณาตาม

⁴² จาก พจนานุกรมลัทธิราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2542 (น. 412), โดย ราชบัณฑิตยสถาน, 2542, กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊ค.

⁴³ พจนานุกรมไทย (ฉบับอธิบาย 2 ภาษา), (น. 311).

หลักความยุติธรรมหรือขององค์กรอื่นผู้มีอำนาจในการพิจารณาใช้ตามหลักยุติธรรมเช่นว่านั้น ซึ่งสิทธิพิเศษหรืออำนาจนี้จะมีการพิจารณานำไปใช้ตามภาวะแวดล้อมแห่งเหตุการณ์ (Circumstances) และรวมถึงการใช้วิจรรย์ญาณในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้นั้นเองโดยไม่ขึ้นกับวิจรรย์ญาณหรือการตัดสินใจของบุคคลอื่นใด

อย่างไรก็ตาม ในประเทศอังกฤษ S.A. De Smith และ J.M. Evans อธิบายว่า คุณพินิจหมายถึง อำนาจที่จะเลือกกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในกรณีที่มีทางเลือกหลายทาง ถ้ามีทางเลือกที่ชอบด้วยกฎหมายเพียงทางเดียว ย่อมไม่ใช่การใช้คุณพินิจ แต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่⁴⁴

นักกฎหมายสหรัฐอเมริกา โดย Kenneth C. Davis กล่าวว่า เจ้าหน้าที่งานของรัฐมีคุณพินิจได้ในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจเลือกโดยอิสระในระหว่างทางเลือกกระทำการเป็นไปตามหลายทางหรือทางที่จะไม่กระทำ⁴⁵

นักกฎหมายเยอรมันอธิบายว่า คุณพินิจฝ่ายปกครองย่อมหมายถึงการที่ฝ่ายปกครองสามารถกระทำการด้วยการตัดสินใจตามความคิดเห็นของตนในคดีเฉพาะราย คุณพินิจนี้อาจผูกพันกับแนวปฏิบัติหรือหลักการในการวินิจฉัยการใช้คุณพินิจอันเป็นกฎเกณฑ์ภายในซึ่งฝ่ายปกครองได้กำหนดขึ้นเองภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของกฎหมาย⁴⁶

รองศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิสรุตพิชญ์ ได้สรุปความหมายของอำนาจคุณพินิจว่า หมายถึงความสามารถในอันที่จะตัดสินใจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งในบรรดาคำสั่งหลาย ๆ อย่าง ซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้ออกได้เพื่อดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย หรืออีกนัยหนึ่ง อำนาจคุณพินิจคืออำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติเปิดช่องให้องค์กรของรัฐ ฝ่ายปกครององค์กรนั้นตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น ตนสมควรจะออกคำสั่งหรือไม่ และสมควรจะออกคำสั่งโดยมีเนื้อความอย่างไร⁴⁷

⁴⁴ From *Judicial Review of Administrative Action* (p. 278), by S.A. de Smith and J.M.Evans, 1980, อ้างถึงใน “คุณพินิจของฝ่ายปกครอง,” (น. 337), โดย จิรนิติ หะวานนท์, 2548, *คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีรรัชการพิมพ์.

⁴⁵ From *Administrative Law Text* (p. 91), by Kenneth C. Davis, 1972, อ้างถึงใน *คุณพินิจของฝ่ายปกครอง* (น. 338), เล่มเดิม.

⁴⁶ จาก “ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับคุณพินิจฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน,” โดย กมลชัย รัตนสกวาวงศ์ ค, 2529, *บทบัญญัติ*, 42(1), 53.

⁴⁷ *การควบคุมการใช้คุณพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ* (น. 199). เล่มเดิม.

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการของไทย ได้ให้ความหมายของดุลพินิจทางปกครอง หรือ ดุลพินิจบริหาร หมายถึง ความเป็นอิสระที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเลือกกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในขอบเขตและตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งดุลพินิจทางปกครองนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตัดสินใจดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันก็ อนุญาตให้เลือกมาตรการอันใดอันหนึ่งที่กฎหมายกำหนดไว้หลายประการ ให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นกรณีๆ ไป⁴⁸ แต่เมื่อพิจารณาถึงความผูกพันที่ฝ่ายปกครองมีอยู่กับกฎหมายแล้ว ฝ่ายปกครองมิใช่ว่าจะมีดุลพินิจอิสระทั้งหมด แต่เป็นดุลพินิจที่ผูกพันตามหน้าที่ หมายความว่า จะต้องใช้ดุลพินิจโดยการนำเอาความหมายและวัตถุประสงค์ของกฎหมายมาปฏิบัติให้เป็นจริง และในเรื่องความชอบด้วยวัตถุประสงค์ทางกฎหมายในการกระทำทางปกครอง จะถูกควบคุมตรวจสอบอย่างไม่มีขอบเขตจำกัดในชั้นการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง⁴⁹

2.2.3 ประเภทของดุลพินิจ

ในทางทฤษฎีกฎหมายปกครองแล้ว อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง ในการที่จะออกคำสั่งต่าง ๆ นั้น อาจจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ อำนาจผูกพัน และ อำนาจดุลพินิจ⁵⁰

(1) อำนาจผูกพัน (Mandatory Power) อำนาจผูกพันเป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรนั้นจะต้องออกคำสั่งและจะต้องออกคำสั่งที่มีเนื้อความตามที่ได้กำหนดไว้แล้ว

ดังนั้น ลักษณะของการใช้อำนาจผูกพันนั้น จึงหมายความว่า การจะตัดสินใจในทางกฎหมายต้องมีข้อเท็จจริงปรากฏขึ้นมาก่อน ถ้าข้อเท็จจริงอย่างนี้เกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ที่ผูกพันที่จะต้องตัดสินใจไปในทางนี้เท่านั้น คือตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จะตัดสินใจเป็นอย่างอื่นไปไม่ได้ เช่น ในเรื่องการสมรส ถ้าชายอายุ 20 ปี และหญิงอายุ 20 ปี เงื่อนไขครบถ้วนตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สมัครใจสมรสกัน ต้องการจะจดทะเบียนสมรสกัน เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับจดทะเบียนให้ (ตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว) จะปฏิเสธไม่จดทะเบียนให้ไม่ได้ แต่ถ้าเป็นกรณีชายหญิงอายุ 14 กับ 13 ปี จะมาจดทะเบียนสมรส กรณีข้อเท็จจริงในเรื่องอายุไม่เป็นไปตามกฎหมาย กรณีนี้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิเสธการจดทะเบียนสมรส เจ้าหน้าที่ไม่สามารถเลือกใช้ดุลพินิจเพื่อที่จะ

⁴⁸ จาก *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (น. 240-241), โดย สมยศ เชื้อไทย, 2552, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

⁴⁹ จาก *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน* (น. 204), โดย กมลชัย รัตนสกาวงศ์, 2537, กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

⁵⁰ จาก *กฎหมายปกครอง* (น. 315), โดย นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2553, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

รับจดทะเบียน โดยพิจารณาเห็นว่าชายหญิงทั้งสองนี้มีความปรารถนาต้องการจะอยู่ร่วมกัน ใช้ชีวิตร่วมกันเป็นสามีภริยา เช่นนี้ทำไม่ได้⁵¹ จะเห็นได้ว่าอำนาจผูกพันนั้นแท้ที่จริงแล้วก็คือหน้าที่นั่นเอง แต่ที่เราเรียกกันว่าอำนาจผูกพันก็ด้วยเหตุผลแต่เพียงว่า คำวินิจฉัยสั่งการที่เป็นผลมาจากการที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ของคณบดี เป็นสิ่งที่กฎหมายยอมรับว่ามีผลสมบูรณ์ใช้บังคับได้เท่านั้นเอง⁵²

(2) อำนาจดุลพินิจ (Pouvoir Discretionnaire) อำนาจดุลพินิจเป็นเรื่องตรงกันข้ามกับอำนาจผูกพัน กล่าวคือ อำนาจดุลพินิจเป็นอำนาจที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหรือองค์กรฝ่ายปกครองของรัฐสามารถเลือกตัดสินใจออกคำสั่งหรือเลือกสั่งการอย่างใด ๆ ได้ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เพื่อให้บรรลุผลตามความมุ่งหมายหรือตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจดุลพินิจก็คือ อำนาจที่กฎหมายเปิดช่องให้องค์กรฝ่ายปกครองของรัฐมีอิสระในการตัดสินใจเมื่อมีเหตุการณ์หรือมีข้อเท็จจริงใด ๆ ที่กำหนดไว้เกิดขึ้น

อำนาจดุลพินิจไม่ใช่เสรีภาพในอันที่จะตัดสินใจ ซึ่งองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองอาจละเลยได้ตามอำเภอใจของตน เมื่อกฎหมายที่ให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่งออกคำสั่ง บัญญัติเปิดช่องให้ตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าสมควรจะใช้อำนาจออกคำสั่งหรือไม่ หรือสมควรจะออกคำสั่งใดในบรรดาคำสั่งหลาย ๆ อย่าง ศาลถือว่าองค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรนั้นมีหน้าที่ต้องใช้ดุลพินิจ การที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่ง ก็ด้วยความมุ่งหมายที่จะให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรนั้นใช้วิจารณญาณของตนตัดสินใจว่า ในกรณีเฉพาะเรื่องกรณีใดกรณีหนึ่ง สมควรจะออกคำสั่งอย่างไรจึงจะเหมาะสมแก่กรณีเฉพาะเรื่องกรณีนั้น คำสั่งทางปกครองที่เหมาะสมแก่กรณีเฉพาะเรื่อง ได้แก่คำสั่งที่สามารถตอบสนองข้อเรียกร้องของประโยชน์มหาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่สุด และขณะเดียวกันก็มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุด ย่อมเป็นที่เห็นได้ว่าองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งลักษณะนี้ได้ ก็ต่อเมื่อได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ประกอบกันขึ้นเป็นกรณีเฉพาะเรื่องอย่างรอบด้าน⁵³

ทั้งอำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจนี้ ส่วนใหญ่แล้วกฎหมายจะกำหนดให้ใช้อำนาจทั้งสองนี้ไปด้วยกัน กล่าวคือ เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดเกิดขึ้นแล้ว องค์กรฝ่ายปกครองของรัฐจะต้องออกคำสั่งในเรื่องนั้น ๆ (อำนาจผูกพัน) แต่จะออกคำสั่งอย่างไรนั้น สามารถตัดสินใจได้อย่างมีอิสระตามที่กฎหมายเปิดช่องไว้ (อำนาจดุลพินิจ) เช่น กรณีข้าราชการกระทำผิดวินัยร้ายแรง

⁵¹ หลักกฎหมายมหาชน (น. 451). เล่มเดิม.

⁵² ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน (น. 87). เล่มเดิม.

⁵³ แหล่งเดิม.

กฎหมายบังคับไว้ชัดเจนว่า ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งต้องสั่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยกับข้าราชการผู้นั้น แต่ผู้บังคับบัญชาก็มีอิสระในการตัดสินใจว่าจะสั่งลงโทษข้าราชการผู้นั้นสถานใด กล่าวคือ จะสั่งปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ เป็นต้น

บางกรณีกฎหมายอาจกำหนดว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใด ๆ ที่กำหนดไว้แล้วนั้นเกิดขึ้น องค์การฝ่ายปกครองของรัฐก็มีอิสระในการตัดสินใจว่าจะออกคำสั่งในเรื่องนั้นหรือไม่ (อำนาจดุลพินิจ) แต่ถ้าตัดสินใจไปทางออกคำสั่งแล้วก็ต้องมีเนื้อความของคำสั่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้เฉพาะเจาะจง เช่น กรณีบุคคลผู้ได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ กระทำการใด ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น ขัดต่อประโยชน์ของรัฐหรือกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐหรือเป็นการเหยียดหยามประเทศชาติ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เช่นนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถจะตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าสมควรจะออกคำสั่งในเรื่องนี้หรือไม่ แต่ถ้าตัดสินใจไปในทางถอนสัญชาติก็ต้องออกคำสั่งให้ถอนสัญชาติบุคคลนั้น

บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์การฝ่ายปกครองของรัฐในการออกคำสั่งทางปกครอง ประกอบด้วย 2 ส่วนด้วยกัน คือ ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ (Factsjuridiques-Tatbestand) และผลทางกฎหมายเมื่อมีข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุเกิดขึ้น (Dispositif-Rechtsfolge)

1) ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ คือ ข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจซึ่งอาจจะเกิดขึ้นมาจากธรรมชาติ หรือเกิดจากการกระทำของบุคคล หรือเกิดจากคุณสมบัติของสิ่งของ หรือคุณสมบัติของบุคคล หรือเกิดจากสภาวะทางสังคมก็ได้ และอาจเป็นข้อเท็จจริงที่กฎหมายบัญญัติกำหนดไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายก็ได้

2) ผลทางกฎหมายเมื่อมีข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุเกิดขึ้น เป็นกรณีที่ทำให้องค์การฝ่ายปกครองของรัฐเกิดมีหน้าที่ หรือเกิดมีความสามารถในการออกคำสั่งหรือออกคำสั่งอย่างใด ๆ ตามที่เห็นสมควร

การที่จะทราบว่าองค์การฝ่ายปกครองของรัฐจะมีอำนาจผูกพันหรืออำนาจดุลพินิจ จะต้องพิจารณาว่า กฎหมายใช้ถ้อยคำกำหนดผลทางกฎหมายไว้อย่างไร เมื่อมีข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ เช่น คำว่า “จะต้อง” หรือ “มีอำนาจ” หรือ “สามารถ” ถ้อยคำเหล่านี้เป็นเครื่องบ่งชี้เบื้องต้นเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ผู้ใช้กฎหมายต้องพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ ประกอบด้วย เพื่อให้ทราบว่า กฎหมายได้ให้อำนาจดุลพินิจแก่องค์การฝ่ายปกครองของรัฐหรือไม่ หรือให้ภายในขอบเขตเพียงใด

ประเด็นที่สำคัญในเรื่องอำนาจดุลพินิจอีกอย่างหนึ่งคือ การจะวินิจฉัยว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนั้นเป็นหรือไม่เป็นข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจ ซึ่งตามปกติแล้วจะต้องถือว่าเป็นการนำกฎหมายไปปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังนั้น จึงเป็นปัญหาข้อกฎหมาย ไม่ใช่ปัญหาดุลพินิจที่องค์กรฝ่ายปกครองของรัฐจะสามารถวินิจฉัยได้โดยอิสระ เพราะว่าคงจะเป็นความขัดแย้งกันในตัวเองถ้ากฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรฝ่ายปกครองของรัฐในการที่จะออกคำสั่งต่าง ๆ อย่างมีขอบเขตจำกัด แต่กลับปล่อยให้ตัดสินใจกำหนดขอบเขตอำนาจนั้นได้ตามเจตจำนงหรือตามความพอใจ

ในบางกรณีกฎหมายก็ใช้ถ้อยคำที่ไม่อาจกำหนดความหมายได้แน่นอนตายตัว อันทำให้เกิดเป็นปัญหาว่า กรณีนั้นเป็นข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุซึ่งเป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจหรือไม่ เช่น บรรดาถ้อยคำที่กฎหมายไม่ได้จำกัดคานยามไว้ และเป็นถ้อยคำที่วิญญูชนก็อาจตีความหมายเข้าใจแตกต่างกันออกไปได้ เช่น การกระทำที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ การกระทำที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นต้น กรณีเช่นนี้ยังเป็นข้อถกเถียงในเรื่องการวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นดังกล่าว เป็นหรือไม่เป็นข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจ ซึ่งจะเป็นอำนาจดุลพินิจขององค์กรฝ่ายปกครองของรัฐหรือเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาล

ปัญหาข้างต้นนี้ นักวิชาการบางท่านมีความเห็นว่า เป็นหน้าที่ขององค์กรฝ่ายปกครองของรัฐที่จะต้องแสวงหาคำตอบที่ถูกต้องให้ได้ว่า ข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีที่เกิดขึ้นนั้น เป็นข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุที่เป็นเงื่อนไขในการใช้อำนาจของตนหรือไม่ ทั้งนี้ ภายใต้การควบคุมของศาล เพราะเหตุผลว่า ถ้อยคำที่กฎหมายใช้บรรยายถึงข้อเท็จจริงต่าง ๆ นั้น ล้วนแล้วแต่เป็นถ้อยคำทางกฎหมายทั้งสิ้น

แต่นักวิชาการบางท่านมีความเห็นในปัญหานี้ว่า กรณีที่กฎหมายใช้ถ้อยคำที่ไม่อาจให้ความหมายได้แน่นอนตายตัวในการบรรยายถึงข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครอง ย่อมแสดงโดยปริยายว่า กฎหมายมีเจตนารมณ์ปล่อยให้การวินิจฉัยปัญหาว่าข้อเท็จจริงนั้นเป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจหรือไม่ อยู่ในดุลพินิจขององค์กรฝ่ายปกครองของรัฐ หรืออาจกล่าวได้อีกทางหนึ่งว่า ถ้ากฎหมายใช้ถ้อยคำที่มีความหมายไม่ตายตัวแล้ว ก็เป็นเรื่องที่องค์กรฝ่ายปกครองของรัฐจะต้องพิจารณาเองว่า ข้อเท็จจริงนั้นเป็นเงื่อนไขในการใช้อำนาจของตนหรือไม่นั่นเอง และเรียกดุลพินิจประเภทนี้ว่า “ดุลพินิจวินิจฉัย” (Margin of Judgement) ซึ่งหมายถึงมีความเห็นที่สอดคล้องเหตุผลอยู่หลายความเห็นด้วยกัน และดุลพินิจวินิจฉัยก็คือ เสรีภาพในอันที่จะเลือกเอาความเห็นใดความเห็นหนึ่งในบรรดาความเห็นที่สอดคล้องเหตุผลหลาย ๆ ความเห็นที่มีอยู่นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม “ความเห็นที่ชอบด้วยเหตุผล” นี้ ก็ยังคงเป็นความเห็นอยู่นั่นเอง ในความเป็นจริงแล้วจึงไม่อาจตัดสินเป็นอันยุติได้ว่า ความเห็นใดถูกต้องอย่างสมบูรณ์ หรือความเห็นใดผิดพลาดอย่างสมบูรณ์ เพราะแต่ละฝ่ายต่างก็มีเหตุผลสนับสนุนความเห็นของตนเอง ดังนั้นหากคำวินิจฉัยขององค์กรฝ่ายปกครองของรัฐนั้นชอบด้วยเหตุผลแล้ว ก็ควรเป็นที่ยอมรับส่วนคำวินิจฉัยที่ผิดพลาดนั้นก็เชื่อว่าจะไม่ชอบด้วยเหตุผลเสมอไป การตรวจสอบคำวินิจฉัยที่ผิดพลาดขององค์กรฝ่ายปกครองของรัฐควรจะจำกัดอยู่แต่ความผิดพลาดที่ถึงขนาดเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ไม่มีวิญญูชนคนใดจะวินิจฉัยเช่นนั้นเท่านั้น ซึ่งเป็นผลให้คำสั่งขององค์กรฝ่ายปกครองของรัฐที่ออกมานั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ถ้าคำสั่งทางปกครองขององค์กรฝ่ายปกครองของรัฐเกิดจากความเห็นที่ชอบด้วยเหตุผลแล้ว ก็ถือว่าเป็นคำสั่งที่ฟังได้ และเมื่อเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยเหตุผลแล้ว ก็อาจเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายได้เมื่อคำสั่งนั้น ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย⁵⁴

2.2.4 ขอบเขตการใช้ดุลพินิจ

การที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ยอมรับให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจนั้น อำนาจดุลพินิจที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบให้กับฝ่ายปกครองนี้จะมีขอบเขตกว้างหรือแคบแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับกฎหมายที่ให้อำนาจของฝ่ายปกครองว่าจะให้ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการวินิจฉัยสั่งการในกรณีนั้น สติขั้นพื้นฐานของปัจเจกชนอยู่ในอันตรายหรือไม่อย่างไร

ในการบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติโดยยอมรับให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจ ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องบัญญัติกฎหมายโดยมีความรู้สึกและมีวิชาการเกี่ยวกับเรื่องอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองอยู่เบื้องหลัง เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้ใช้กฎหมายโดยทราบขอบเขตอำนาจดุลพินิจของตน ดังนั้น การศึกษาถึงขอบเขตของอำนาจดุลพินิจฝ่ายปกครองจึงสามารถพิจารณาได้จากบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองเองว่าได้บัญญัติโดยให้ฝ่ายปกครองมีขอบเขตอำนาจดุลพินิจกว้างหรือแคบเพียงใด นอกจากนี้ หากพิจารณาจากแนวคำพิพากษาของศาลแล้วยังพบว่าบางกรณีศาลก็มีส่วนในการกำหนดขอบเขตของอำนาจดุลพินิจฝ่ายปกครองเช่นกัน ด้วยเหตุนี้ขอบเขตของอำนาจดุลพินิจฝ่ายปกครองจึงสามารถพิจารณาได้จากบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจดุลพินิจนั้นๆ และจากแนวคำพิพากษาของศาล กล่าวคือ⁵⁵

การใช้อำนาจดุลพินิจฝ่ายปกครองไม่สามารถกระทำตามอำเภอใจหรือความพอใจ แต่ต้องอยู่ภายใต้ความผูกพันตามหลักกฎหมายปกครองและหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ ดุลพินิจของฝ่ายปกครองไม่ก่อให้เกิดเสรีภาพอย่างไร้ขอบเขต มีแต่การใช้อำนาจดุลพินิจตามอำนาจหน้าที่

⁵⁴ หลักกฎหมายมหาชน (น. 454). เล่มเดิม.

⁵⁵ จาก การควบคุมอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง โดยศาลไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี) (น. 58-59), โดย เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, 2534, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ขอบเขตความชอบด้วยกฎหมายเป็นสิ่งที่จำกัดดุลพินิจของฝ่ายปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์ของกฎหมายเป็นฐานอำนาจดุลพินิจ⁵⁶

การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักกฎหมายปกครอง ได้แก่ หลักความพอสมควรแก่เหตุ (Uebermassverbot) หรือเรียกว่า หลักความได้สัดส่วน (der Grundsatz der Verhaeltnismaessigkeit) ซึ่งถือว่าเป็นหลักกฎหมายมหาชนทั่วไป มิได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่นับว่าเป็นหลักกฎหมายที่สำคัญในการตรวจสอบการกระทำทั้งหลายของรัฐ ซึ่งมีผลต่อความสมบูรณ์หรือความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้น ๆ ภาระหน้าที่ของหลักความได้สัดส่วนมิได้มีความมุ่งหมายเฉพาะเพื่อการจำกัดการแทรกแซงของรัฐเท่านั้น แต่หลักความได้สัดส่วนยังเป็นหลักการในทางเนื้อหาที่ห้ามมิให้มีการใช้อำนาจอย่างอำเภอใจ นอกจากนี้ หลักความได้สัดส่วนยังเป็นหลักที่มีความสำคัญสำหรับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลด้วย⁵⁷

สาระสำคัญของหลักความพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วน มีหลักที่เป็นสาระสำคัญอยู่ 3 หลัก กล่าวคือ หลักความเหมาะสม (Geeignetheit) หลักความจำเป็น (Erforderlichkeit) และหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Verhaeltnismaessigkeit im Engeren Sinne)

(1) หลักความเหมาะสม (Geeignetheit) หมายถึง มาตรการนั้นเป็นมาตรการที่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ได้ มาตรการอันใดอันหนึ่งจะเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสม หากมาตรการนั้นไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ หรือการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้นเป็นไปด้วยความยากลำบาก

(2) หลักความจำเป็น (Erforderlichkeit) หมายถึง มาตรการหรือวิธีการที่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดได้และเป็นมาตรการหรือวิธีการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด ดังนั้น หากมาตรการนั้นไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ หรือการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้นเป็นไปด้วยความยากลำบาก

(3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Verhaeltnismaessigkeit im Engeren Sinne) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบมีความหมายว่า มาตรการอันใดอันหนึ่งจะต้องไม่อยู่นอกเหนือขอบเขตของความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการดังกล่าวกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ กล่าวคือ เป็นการพิจารณาความสมดุลระหว่างสิทธิขั้นพื้นฐานที่ถูกกระทบกับผลประโยชน์ส่วนรวมที่เกิดจากการกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวจะต้องอยู่ในสัดส่วนที่สมดุลกัน แต่หาก

⁵⁶ หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน (น. 174). เล่มเดิม.

⁵⁷ จาก หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ (น. 300), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ ข, 2547,

กระทบสิทธิของปัจเจกบุคคลมากแต่ประโยชน์สาธารณะที่เกิดจากการกระทบสิทธิดังกล่าวมีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น กรณีนี้ย่อมถือว่าไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ⁵⁸

การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจเกิดความผิดพลาดขึ้นได้ และถือว่าการกระทำนั้น ๆ ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย ในประเทศสหพันธรัฐเยอรมันถือว่าการใช้ดุลพินิจลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้ เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจผิดพลาด

1) การใช้ดุลพินิจเกินขอบเขต ได้แก่ กรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตัดสินใจเลือกมาตรการทางกฎหมายเกินขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เช่น ตามกฎหมายกำหนดให้เรียกค่าธรรมเนียมได้ตั้งแต่ 100 บาท ถึง 500 บาท แต่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียม 600 บาท เป็นต้น

2) การใช้ดุลพินิจบกพร่อง เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมิได้ใช้โอกาสเลือกตัดสินใจให้เหมาะสมหรือสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริง ซึ่งอาจเกิดจากความประมาทเลินเล่อ หรือสำคัญผิดคิดว่าตนมีอำนาจผูกพันที่จะวินิจฉัยสั่งการ โดยไม่มีอำนาจดุลพินิจ

3) การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบหรือในทางที่ผิด กรณีนี้เป็นกรณีการใช้ดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือไม่คำนึงถึงประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ เช่น ปฏิเสธคำร้องขออนุญาตเพราะผู้ร้องมีเรื่องขัดแย้งส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่ เป็นต้น⁵⁹

2.2.5 การควบคุมฝ่ายปกครอง

การควบคุมฝ่ายปกครอง หมายถึง การตรวจสอบฝ่ายปกครองที่อาจกระทำการทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการแก้ไขความเสียหายแก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อน อันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ทั้งที่เป็นการควบคุมโดยฝ่ายปกครองเองและการควบคุมจากภายนอก เช่น โดยศาล โดยรัฐสภา หรือโดยองค์กรพิเศษ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การควบคุมฝ่ายปกครอง ก็คือ การคุ้มครองประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครองนั่นเอง ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว การควบคุมฝ่ายปกครองและการคุ้มครองประชาชน แบ่งได้เป็น 2 ระยะ คือ การควบคุมฝ่ายปกครองและการคุ้มครองประชาชนก่อนการกระทำทางปกครอง และการควบคุมฝ่ายปกครองและการคุ้มครองประชาชนภายหลังการกระทำทางปกครอง⁶⁰

สาเหตุที่จะต้องมีการจำแนกการควบคุมฝ่ายปกครองและการคุ้มครองประชาชน ทั้งก่อนและหลังการกระทำทางปกครอง เพราะว่าโดยสภาพของการควบคุมและการคุ้มครองนั้น

⁵⁸ จาก ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง (น. 30-35), โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2549, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

⁵⁹ หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (น. 246-247). เล่มเดิม.

⁶⁰ คำอธิบายกฎหมายปกครอง (น. 295). เล่มเดิม.

ได้ยี่ระยะเวลาเป็นหลักในการจัดแบ่ง เช่น ในกรณีก่อนการกระทำทางปกครองนั้นจะมีวิธีการใดในการควบคุมและคุ้มครองให้ได้ผลดีที่สุด ซึ่งอาจต่างจากการควบคุมภายหลังการกระทำ วิธีการควบคุมฝ่ายปกครองและคุ้มครองประชาชนทั้งก่อนและภายหลังการกระทำทางปกครองนั้นจะต้องควบคู่กันไป จะขาดอย่างใดอย่างหนึ่งหาได้ไม่ กล่าวคือ การควบคุมฝ่ายปกครองและการคุ้มครองประชาชนก่อนการกระทำทางปกครอง เป็นด่านแรกที่จะช่วยระงับก่อนที่จะเกิดกรณีพิพาท ซึ่งมีผลดีคือ เป็นการสกัดกั้นมิให้มีการละเมิดกฎหมายโดยฝ่ายปกครองและเกิดคดีความกันมากยิ่งขึ้นถึงกระนั้นก็ตามก็ไม่เป็นการเพียงพอเพราะว่า ในบางครั้งวิธีการควบคุมฝ่ายปกครองและคุ้มครองประชาชนก่อนการกระทำทางปกครองไม่สามารถสกัดกั้นมิให้ฝ่ายปกครองละเมิดกฎหมายได้ ดังนั้น จึงต้องมีวิธีการควบคุมฝ่ายปกครองและคุ้มครองประชาชนภายหลังการกระทำทางปกครองมาช่วยในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น และเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดกฎหมายให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยไม่ถึงกับเป็นอุปสรรคต่อการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะของฝ่ายปกครอง⁶¹

การควบคุมฝ่ายปกครองที่ดีควรมีลักษณะ ดังนี้⁶²

ประการแรก ระบบขององค์กรและกระบวนการตรวจสอบการกระทำของรัฐและเจ้าหน้าที่ควรมีระบบที่ครอบคลุมกิจกรรมของรัฐทุกด้าน เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นไปได้โดยทั่วถึงอย่างแท้จริง ดังนั้น องค์กรและกระบวนการตรวจสอบจึงต้องมีหลายองค์กรเพื่อให้การตรวจสอบควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐซึ่งมีหลากหลายมากขึ้นทุกวันมีประสิทธิภาพผลจริงจัง เพราะองค์กรควบคุมที่มีเพียงองค์กรเดียวหรือมีน้อยองค์กรอาจไม่พอเพียงกับการดูแลตรวจสอบกิจกรรมของรัฐทุกด้านอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม การมีองค์กรและกระบวนการควบคุมที่หลากหลายนั้นต้องไม่ซ้ำซ้อนทับซ้อน ดังนั้น การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ไม่ให้ซ้อนกันแต่เสริมซึ่งกันและกันจึงเป็นเรื่องสำคัญ

ไม่มีประเทศใดที่มีระบบควบคุมการใช้อำนาจของรัฐเพียงระบบเดียวหรือองค์กรเดียว แต่จะใช้หลายรูปแบบผสมกันให้เหมาะสมเสมอ

⁶¹ จาก องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ) (น. 2), โดย เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2531, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁶² จาก “ระบบการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ,” โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ค. 2530, วารสารกฎหมายปกครอง, 13(2), 14-16.

ประการที่สอง ระบบการควบคุมการใช้อำนาจรัฐนั้นต้องเหมาะสมกับสภาพกิจกรรมของรัฐที่ถูกควบคุม และต้องมั่นใจว่าระบบการควบคุมการใช้อำนาจนั้นต้องสร้างคุณภาพของความจำเป็นในการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนแต่ละคนให้ได้

การควบคุมการใช้อำนาจที่เห็นแก่สิทธิของเอกชนจนเจ้าหน้าที่ทำอะไรเพื่อสาธารณะไม่ได้เลย เป็นระบบที่ล้มเหลวพอ ๆ กับการปล่อยให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจเพื่อประโยชน์สาธารณะตามอำเภอใจจนสิทธิเสรีภาพประชาชนสูญสิ้นไป

ความสำคัญจึงอยู่ที่การออกแบบระบบการควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้เกิดความสมดุลระหว่างการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนรวมกับการคุ้มครองสิทธิเอกชน อันเป็นทางสายกลางที่ประเทศที่พัฒนาแล้วนิยมใช้

ประการที่สาม องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบควบคุมนั้น ต้องมีลักษณะเป็นอิสระที่จะตรวจสอบควบคุมกิจกรรมที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำได้ โดยองค์กรควบคุมนั้นเองจะต้องถูกตรวจสอบได้ด้วย

เพื่อการนี้ การได้มาซึ่งบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมก็ดี การกำหนดวิธีดำเนินงานหรือวิธีพิจารณาขององค์กรตรวจสอบให้มีลักษณะอิสระ เป็นกลาง และถูกตรวจสอบได้ก็ดี จึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่จะทำให้การควบคุมโดยองค์กรนั้นเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรหรือคนอื่นนั้น ถ้าไม่อาจถูกตรวจสอบควบคุมได้ ก็อาจกลายเป็นผู้ใช้อำนาจควบคุมไม่ชอบเสียเองก็ได้

ประการสุดท้าย เมื่อได้รับการปรับปรุงระบบขององค์กรตรวจสอบวิธีการข้างต้นแล้ว ก็ต้องปรับปรุงกลไกทั้งหลายที่ประชาชนจะสามารถใช้สิทธินำเรื่องมาสู่องค์กรทั้งหลายได้โดยกว้างขวางขึ้น อันจะทำให้ระบบการควบคุมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

แต่การให้สิทธิประชาชนตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่ว่านี้ ต้องไม่กว้างขวางเกินไปจนถึงขนาดที่ใคร ๆ ก็นำเรื่องอะไรก็ได้มาฟ้ององค์กรตรวจสอบไปควบคุมการใช้อำนาจ ถ้าเป็นเช่นนี้ระบบบริหารงานเพื่อประโยชน์สาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะถูกขัดขวางได้ด้วยผลประโยชน์ส่วนตัวของคนเพียงบางคน

ดังนั้น จึงมีหลักว่าเฉพาะผู้ที่ถูกผลกระทบโดยตรงหรือจะต้องถูกผลกระทบโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากการใช้อำนาจนั้น ๆ เท่านั้น จึงจะนำเรื่องมาฟ้ององค์กรตรวจสอบพิจารณาได้

การควบคุมฝ่ายปกครองอาจจำแนกประเภทได้หลายวิธี คือ การจำแนกประเภทตามระยะเวลา แบ่งเป็น การควบคุมก่อนการดำเนินการ และการควบคุมภายหลังการดำเนินการ

นอกจากนี้ ยังมีการจำแนกประเภทตามองค์กร แบ่งเป็น การควบคุมโดยองค์กรภายใน และการควบคุมโดยองค์กรภายนอก

มาตรการสำคัญในการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐภายในฝ่ายบริหารก็คือ การมีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาขององค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหาร ซึ่งเรียกว่า “กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง”⁶³

(1) แนวความคิดของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์ ได้สรุปสาระสำคัญและแนวความคิดของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้ว่า⁶⁴ เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการออกคำสั่งทางปกครองต่าง ๆ ว่า จะต้องเตรียมการและดำเนินการอย่างไร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการของตน ขณะเดียวกันก็วางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วย อันเป็นการยอมรับสถานะของประชาชนว่าเป็นผู้ทรงสิทธิ (Subject) ในขอบเขตของกฎหมายมหาชน สถานะของประชาชนมิใช่เป็นผู้อยู่ภายใต้การปกครองที่ไร้สิทธิ (Object) อีกต่อไปแล้ว ซึ่งเป็นการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้การกระทำทุกอย่างของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย มีความถูกต้องเหมาะสมกับเรื่องในกรณีเฉพาะราย จะไม่ใช้อำนาจอย่างไร้เหตุผลหรือเกินสมควรแก่เหตุ หลักเกณฑ์ทั่วไปที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้จึงเป็นมาตรการสำคัญในการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ อันจะส่งผลให้คำสั่งทางปกครองต่าง ๆ มีความเป็นภาวะวิสัยมากที่สุด

(2) หลักการที่สำคัญ⁶⁵

(2.1) ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะมีคำสั่งทางปกครองในเรื่องใดที่จะมีผลกระทบสิทธิของบุคคลใด เช่น จะมีคำสั่งไม่อนุญาติ ไม่อนุญาต เพิกถอนใบอนุญาต หรือสั่งระงับการดำเนินการต่าง ๆ ของบุคคลใด เจ้าหน้าที่จะต้องเปิดโอกาสให้บุคคลนั้นได้ทราบข้อเท็จจริง และมีโอกาสชี้แจงหรือโต้แย้งคัดค้านได้เสียก่อน เช่น ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะสั่งเพิกถอนใบอนุญาตดำเนินการของโรงงาน จะต้องแจ้งให้เจ้าของโรงงานทราบเสียก่อนเพื่อเปิดโอกาสให้มาชี้แจงเหตุผลหรือแสดงหลักฐานโต้แย้งในเรื่องนั้น

⁶³ คำอธิบายกฎหมายปกครอง (น. 305). เล่มเดิม.

⁶⁴ จาก สาระสำคัญและหลักกฎหมาย พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (น. 7-8), โดย กมลชัย รัตนสกววงศ์ จ, 2539, กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

⁶⁵ คำอธิบายกฎหมายปกครอง (น. 308-312). เล่มเดิม.

(2.2) เมื่อได้รับฟังคำชี้แจงหรือคำโต้แย้งคัดค้านของเอกชนที่จะถูกระทบสิทธิ จากคำสั่งดังกล่าวข้างต้นแล้ว ถ้าเจ้าหน้าที่ยังเห็นว่ากรณีคำสั่งดังกล่าวเป็นสิ่งที่ถูกต้องแล้ว เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจที่จะมีคำสั่งดังกล่าวได้ แต่จะต้องให้เหตุผลไว้ด้วยว่าทำไมต้องมีคำสั่งเพิกถอน ใบอนุญาตของผู้นั้นอาศัยข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญอะไร มีข้อกฎหมายที่อ้างอิง มีข้อพิจารณา และสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจอย่างไร เพื่อให้ผู้รับคำสั่งจะได้เข้าใจและสามารถใช้สิทธิโต้แย้ง คัดค้านต่อไปได้

(2.3) ในการมีคำสั่งดังกล่าวข้างต้น นอกจากจะต้องให้เหตุผลแล้ว เจ้าหน้าที่ของ รัฐยังจะต้องแจ้งให้เอกชนผู้นั้นทราบด้วยว่าเขามีสิทธิอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งดังกล่าวต่อไปได้หรือไม่ และจะต้องดำเนินการต่อไปอย่างไร

(2.4) ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ ภายในฝ่ายบริหารไว้เป็นการเฉพาะ ถ้าผู้รับคำสั่งประสงค์จะใช้สิทธิอุทธรณ์ จะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

(2.5) ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่เห็นด้วย ก็ให้รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน

2.2.6 การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจฝ่ายปกครอง

จากหลักการพื้นฐานรัฐย่อมปกครองโดยกฎหมาย (The Rule of Law) หรือบางครั้งอาจ เรียกว่ากฎหมายเป็นใหญ่ (The Supremacy of Law) หรือ นิติรัฐ (The Legal State) ทุกองค์ประกอบ ของรัฐซึ่งรวมทั้งฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมาย ศาลย่อมมีอำนาจพิจารณาฝ่ายปกครองว่า กระทำการถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไรก็ตามก็คิดว่า “ชอบด้วยกฎหมาย” มิได้หมายความว่า เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น แต่หมายความว่ารวมถึงปัญหาข้อเท็จจริงด้วย ท่านประธานศาล สูงสุดเบอร์เกอร์กล่าวว่า “ดุลพินิจย่อมต้องชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ไม่เป็นดุลพินิจโดยทุจริต ดังนั้น ดุลพินิจทั้งสิ้นของฝ่ายปกครองย่อมถูกตรวจสอบได้ เว้นแต่มีบทบัญญัติชัดแจ้งไม่ให้ ตรวจสอบ”⁶⁶

⁶⁶ From *Administrative Arbitrariness and Judicial Review*, Berger, 1965. อ้างถึงใน *ดุลพินิจของฝ่าย ปกครอง* (น. 349). เล่มเดิม.

(1) ความจำเป็นในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจฝ่ายปกครอง การดำเนินการของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น การดำเนินการภารกิจของฝ่ายปกครองที่จะทำให้บรรลุตามความมุ่งหมายได้ จึงจำเป็นที่จะต้องให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจมหาชนได้ ลักษณะการใช้อำนาจมหาชนของฝ่ายปกครองจึงเป็นการใช้อำนาจที่อาจไปกระทบต่อปัจเจกบุคคลได้ และโดยที่ภาระหน้าที่ของรัฐสมัยใหม่ได้ขยายขอบเขตกว้างขวางมาก ซึ่งจากเดิมที่รัฐมีภาระหน้าที่ที่สำคัญ 2 ประการ คือ ดูแลความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และดูแลความมั่นคงของประเทศจากการรุกรานของศัตรูนอกประเทศ แต่ภารกิจของรัฐสมัยใหม่ได้ขยายภารกิจในการเข้าไปดำเนินการบริการสาธารณะต่าง ๆ มากขึ้น การขยายภารกิจดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดผลต่อการเพิ่มภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองมากขึ้นเช่นกัน ยิ่งฝ่ายปกครองมีภาระหน้าที่มากเพียงใด การใช้อำนาจมหาชนของฝ่ายปกครองที่จะไปกระทบต่อสิทธิของประชาชนก็มีมากขึ้นเพียงนั้น⁶⁷

นอกจากนี้ การดำเนินการต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและฝ่ายปกครอง แม้กฎหมายจะกำหนดให้การใช้อำนาจหน้าที่ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ แต่ปัญหาการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงมีอยู่มากมาย การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะอาจกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้โดยง่าย การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปโดยมิชอบก่อให้เกิดการทุจริตประพฤตมิชอบในวงราชการ การใช้อำนาจแสวงหาผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง และปัญหาอื่น ๆ อีกหลายประการ ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การกระทำต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่จะต้องชอบด้วยกฎหมาย หากไม่ชอบด้วยกฎหมาย จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการควบคุมการใช้อำนาจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจมหาชนทั้งหลาย ทั้งนี้ เพราะว่าการใช้อำนาจไปนั้น ยิ่งให้อำนาจมากเท่าไร ย่อมหมายถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนย่อมถูกระทบกระเทือนได้มากเช่นกัน⁶⁸ และด้วยเหตุนี้เองจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมฝ่ายปกครอง

(2) ระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ หลักการของระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ดีควรจะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

(2.1) ระบบขององค์กรและกระบวนการตรวจสอบการกระทำของรัฐและเจ้าหน้าที่ ควรจะมีระบบที่ครอบคลุมกิจกรรมของรัฐทุกด้าน เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั่วถึงอย่างแท้จริง ดังนั้น องค์กรและกระบวนการตรวจสอบจึงต้องมีหลายองค์กรเพื่อให้การตรวจสอบควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐซึ่งมีหลากหลายมากขึ้นทุกวันมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม

⁶⁷ หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (น. 21). เล่มเดิม.

⁶⁸ หลักกฎหมายมหาชน (น. 460). เล่มเดิม.

ก็ตาม การมีองค์กรและกระบวนการควบคุมที่หลากหลายนั้น จะต้องมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน

(2.2) ระบบการควบคุมการใช้อำนาจรัฐนั้น ต้องเหมาะสมกับสภาพกิจกรรมของรัฐที่ถูกควบคุม และต้องมั่นใจว่าระบบการควบคุมการใช้อำนาจนั้นต้องสร้างสมดุลของความจำเป็นในการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนแต่ละคนให้ได้

(2.3) องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบควบคุมนั้น ต้องมีลักษณะเป็นอิสระที่จะตรวจสอบควบคุมกิจกรรมที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำได้ โดยองค์กรควบคุมนั้นเองจะต้องถูกตรวจสอบได้ด้วย

(2.4) ปรับปรุงกลไกที่ทำให้ประชาชนสามารถใช้สิทธินำเรื่องมาสู่องค์กรทั้งหลายได้โดยกว้างขวางขึ้น อันจะทำให้ระบบการควบคุมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่การให้สิทธิประชาชนตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่ว่ามี ต้องไม่กว้างขวางเกินไป จนถึงขนาดที่ใครก็นำเรื่องอะไรก็ได้มาให้องค์กรตรวจสอบ ดังนั้น จึงมีหลักว่าเฉพาะผู้ที่ถูกผลกระทบโดยตรงหรือจะต้องถูกผลกระทบโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากการใช้อำนาจรัฐนั้น ๆ เท่านั้น จึงจะนำเรื่องมาให้องค์กรควบคุมพิจารณาได้⁶⁹

การพิจารณาเกี่ยวกับระบบของการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองอาจจำแนกออกเป็นระบบใหญ่ ๆ ได้ 2 ระบบ คือ การควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกัน และการควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไข⁷⁰

(1) การควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกัน หมายถึง การควบคุมฝ่ายปกครองก่อนที่จะได้วินิจฉัยสั่งการหรือก่อนจะมีการกระทำในทางปกครอง หรือการกระทำในทางกฎหมาย หรือการวินิจฉัยสั่งการทั้งหลายทั้งปวงที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานภาพทางกฎหมายของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มคนก็ตาม ก่อนที่จะมีคำสั่งนั้น ๆ ออกไป ควรจะมีระบบป้องกันเสียก่อน ซึ่งในต่างประเทศกลุ่มประเทศแองโกลแซกซอน โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา หรือกลุ่มประเทศยุโรป ได้แก่ ออสเตรเลีย เยอรมัน จะมีวิธีพิจารณาคดีสำหรับคดีประเภทต่าง ๆ เช่น ในคดีอาญาจะมีประมวลกฎหมายอาญาซึ่งบัญญัติในเรื่องความผิดและโทษ ศาลก็จะมีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาสำหรับดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญา

ดังนั้น การควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกัน จึงเป็นกระบวนการก่อนจะมีคำสั่ง คำวินิจฉัย ข้อสำคัญก็คือ ทำอย่างไรจึงจะให้มีการโต้แย้งคัดค้านได้ก่อนที่จะมีคำสั่งหรือคำวินิจฉัย

⁶⁹ แหล่งเดิม.

⁷⁰ หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (น. 66). เล่มเดิม.

แต่ทั้งนี้ ไม่ได้หมายความว่า จะต้องไปทำตามที่มีผู้โต้แย้งคัดค้าน โดยเฉพาะเรื่องที่กำลังหรือ คำวินิจฉัยนั้น ไปกระทบสิทธิของบุคคล เช่นนี้ก็ต้องแสดงเหตุผลในคำสั่ง เช่น การมีคำสั่ง ใ้ไม่อนุญาตในแบบที่มีผู้ยื่นขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร ก็ต้องอธิบายว่า เหตุที่ไม่อนุญาตนั้นเพราะ ผิดแบบตรงไหนหรือผิดจากกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดตรงไหน เช่น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร กำหนดไว้ว่า แบบที่ยื่นมานั้น ไม่อนุญาตเพราะว่า เว้นระยะห่างไม่พอ หรือที่บริเวณส่วนนี้ห้ามทำ เป็นหน้าต่าง ดังนั้น จึงไม่อนุญาต เป็นต้น⁷¹

(2) การควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไข ในขณะที่การควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกัน เป็นการควบคุมก่อนที่จะมีการกระทำทางปกครองหรือเป็นการควบคุมที่อยู่ในระหว่างกระบวนการ ตัดสินใจของฝ่ายปกครองเองหรือเป็นการควบคุมในขั้นตอนการเตรียมการที่จะมีการกระทำของ ฝ่ายปกครอง แต่การควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไขเป็นการควบคุมภายหลังจากที่ฝ่ายปกครองได้มีการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งต่อบุคคลแล้ว เช่น ได้มีการออกคำสั่งทางปกครองแล้ว ดังนั้น การควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไขจึงเป็นการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่มีผล ในทางกฎหมายต่อบุคคลแล้ว ด้วยเหตุนี้ จึงเรียกการควบคุมฝ่ายปกครองภายหลังจากที่มีการกระทำ ทางปกครองแล้วว่า การควบคุมแบบแก้ไข ซึ่งย่อมาหมายความว่า หากการกระทำทางปกครองนั้น เป็นการกระทำที่มีข้อบกพร่องหรือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การจะคุ้มครองสิทธิของ ปึงเจกบุคคลก็ต้องใช้วิธีการแก้ไขเยียวยาสิทธิของบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำทาง ปกครองนั้น ๆ การควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไขอาจจำแนกได้ 2 ลักษณะ คือ การควบคุมโดย องค์กรภายในฝ่ายปกครอง และการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง⁷²

(2.1) การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งการควบคุมฝ่ายปกครองแบบ แก้ไขโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองนี้ เป็นการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรฝ่ายปกครองภาย หลังจากการกระทำทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยอาจมีการกำหนดให้องค์กรภายในฝ่าย ปกครองได้มีโอกาสตรวจสอบการกระทำที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองได้ ซึ่งอาจจำแนก ลักษณะการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองได้ ดังนี้

1. การควบคุมโดยผู้มีอำนาจเหนือ ซึ่งอาจแยกผู้มีอำนาจเหนือออกเป็น ผู้บังคับบัญชา และผู้กำกับดูแล ซึ่งถือว่าเป็นการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองรูปแบบหนึ่ง

1) อำนาจบังคับบัญชา คือ อำนาจที่หัวหน้าหน่วยงานใช้ปกครอง ผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น การที่รัฐมนตรีใช้อำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ทั้งหลายในกระทรวง

⁷¹ หลักกฎหมายมหาชน (น. 463-464). เล่มเดิม.

⁷² หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (น. 77-78). เล่มเดิม.

อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการใด ๆ ก็ได้ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสมสามารถกลับ แก่ ยกเลิก เพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเป็นการอื่น อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจบังคับบัญชานี้ต้องชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่ว่าจะใช้ในทางที่เหมาะสมแต่ขัดต่อกฎหมายได้⁷³

2) อำนาจควบคุมกำกับ คือ อำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต่ำกว่าเหนือองค์กรและเหนือการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไป⁷⁴

2. การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง เป็นกระบวนการควบคุมภายในฝ่ายปกครองที่สำคัญประการหนึ่งที่สามารถแก้ไขบรรดาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนให้หมดสิ้นไป โดยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนเพื่อการควบคุมตนเองของฝ่ายปกครอง และเพื่อลดการระคายเคืองในชั้นศาล⁷⁵ ซึ่งอาจแบ่งระบบของการอุทธรณ์ได้ดังนี้

1) อุทธรณ์ระบบปกติ อันเป็นหลักทั่วไปในการปกครอง โดยการอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง หรืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง ทั้งนี้ เพื่อฝ่ายปกครองจะได้พิจารณาทบทวนสิ่งที่ทำไปเป็นครั้งที่สอง และผู้บังคับบัญชาจะได้ตรวจสอบด้วย หลักการอุทธรณ์ในระบบปกตินี้เป็นเรื่องทั่วไปที่ฝ่ายปกครองจะเปลี่ยนแปลงนิติกรรมทางปกครองของตนเอง ดังนั้น การอุทธรณ์ประเภทนี้จึงไม่มีรูปแบบ กระบวนการพิจารณา ไม่ต้องมีส่วนได้เสียที่อุทธรณ์ได้ และไม่มีอายุความโดยจะอุทธรณ์เมื่อใดก็ได้ ส่วนการจะรับพิจารณาหรือไม่ก็อยู่ในดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ การอุทธรณ์ระบบปกตินี้โดยหลักจะเป็นระบบเพื่อเลือก หรือระบบอุทธรณ์ไม่บังคับ คู่กรณีจะใช้กระบวนการอุทธรณ์ระบบนี้หรือไม่ก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดว่าเป็นกรณีบังคับโดยตรง

2) อุทธรณ์ระบบพิเศษ เป็นกรณีที่กฎหมายหรือกฎทางปกครองจะกำหนดให้มีการอุทธรณ์นิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวข้องได้โดยตรง และกำหนดวิธีการเฉพาะไว้ เช่น การกำหนดให้อุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งได้ หรือการให้อุทธรณ์ต่อองค์กรเฉพาะในฝ่ายปกครองที่มีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นได้ ซึ่งบางครั้งอาจเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั่นเอง หรือผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือเป็นคณะกรรมการก็ได้ โดยที่เป็นระบบพิเศษ

⁷³ แหล่งเดิม.

⁷⁴ จาก ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง (น. 211), โดย สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2531. อ้างถึงใน หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (น. 82). เล่มเดิม.

⁷⁵ หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (น. 96). เล่มเดิม.

กฎหมายหรือกฎทางปกครองที่จัดตั้งระบบนี้ขึ้นจะกำหนดรายละเอียดของวิธีการอุทธรณ์กระบวนการพิจารณา และระยะเวลาอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ แต่การกำหนดเวลาให้อุทธรณ์ไม่ว่าจะสั้นเพียงใดก็เป็นเรื่องของการเข้าใช้วิธีระบบพิเศษนี้หรือไม่เท่านั้น แต่ระบบพิเศษนี้จะเป็นการบังคับหรือไม่ เป็นอีกปัญหาหนึ่ง โดยหลักจะถือว่าเป็นระบบอุทธรณ์ไม่บังคับคู่กรณีจะใช้ระบบพิเศษนี้หรือไม่ก็ได้ แต่จะมีหลายกรณีที่เป็นการบังคับว่าต้องใช้ระบบพิเศษนี้ก่อนจะนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง โดยเป็นเงื่อนไขอย่างหนึ่งหากไม่ดำเนินการตามขั้นตอนบังคับนี้ก่อน องค์กรวินิจฉัยคดีปกครองจะไม่รับพิจารณาให้ ส่วนกรณีที่เป็นการบังคับนั้น จะพิจารณาจากเนื้อหาของกฎหมายหรือกฎทางปกครองที่จัดตั้งระบบดังกล่าว ในบางกรณีอาจบังคับแต่เฉพาะบางคนที่เป็นคู่กรณีก็ได้ การกำหนดให้เป็นระบบบังคับนี้ในกฎหมายฝรั่งเศสยอมให้กำหนดโดยกฎทางปกครองหรือโดยสัญญาก็ได้⁷⁶

(2.2) การควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง ระบบการควบคุมฝ่ายปกครอง โดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง ได้แก่ การควบคุมทางการเมือง การควบคุมโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และการควบคุมโดยองค์กรตุลาการ

1. การควบคุมทางการเมือง ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา อาจกล่าวได้ว่ารัฐสภาและคณะรัฐมนตรีมีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่งอย่างเด็ดขาด ซึ่งการควบคุมองค์กรฝ่ายปกครองในทางการเมืองมีวิธีการที่สำคัญ คือ การตั้งกระทู้ถาม การใช้กลไกคณะกรรมการ และการเปิดอภิปรายทั่วไป

เหตุผลที่องค์กรทางการเมืองสามารถเข้าไปควบคุมตรวจสอบขององค์กรฝ่ายปกครองได้ เพราะนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ดังนั้น องค์กรทางการเมืองจึงควบคุมฝ่ายปกครองได้โดยผ่านฝ่ายการเมืองดังกล่าว⁷⁷

2. การควบคุมโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่สำคัญ คือ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน⁷⁸

3. การควบคุมโดยองค์กรตุลาการ การควบคุมฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็นการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองก็ดี การควบคุมโดยทางการเมืองก็ดี หรือการควบคุมโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก็ดี การควบคุมแต่ละรูปแบบย่อมมีข้อดีข้อด้อยแตกต่างกันออกไป

⁷⁶ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (น. 369-372). เล่มเดิม.

⁷⁷ หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (น. 141). เล่มเดิม.

⁷⁸ แหล่งเดิม. น. 152.

ในบรรดาระบบการควบคุมการกระทำทางปกครอง อาจกล่าวได้ว่า การควบคุมโดยองค์กรตุลาการ เป็นระบบการควบคุมที่ให้หลักประกันแก่ประชาชนดีที่สุดใน ซึ่งมีเหตุผลสนับสนุนดังนี้

- 1) ศาลหรือองค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ มีหลักประกันความอิสระของศาล เพื่อให้ศาลวินิจฉัยคดีโดยไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลใด ๆ ทั้งสิ้น
- 2) เมื่อราษฎรได้ยื่นคำฟ้องอย่างถูกต้อง ศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาและพิพากษาคดีเสมอ จะปฏิเสธไม่พิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้
- 3) วิธีพิจารณาคดีของศาลเป็นไปอย่างเปิดเผย เปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาคดีได้ และเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานต่าง ๆ มาสืบสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตน และหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของฝ่ายตรงกันข้าม ได้อย่างเต็มที่
- 4) ศาลต้องให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาของตนเสมอ การบังคับให้ศาลต้องแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นเหตุผลในการวินิจฉัยข้อพิพาทไปทางใดทางหนึ่งให้ปรากฏแก่คู่ความและสาธารณชน โดยทั่วไปเช่นนี้ ย่อมเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่าศาลจะไม่พิพากษาคดีตามอำเภอใจได้เป็นอย่างดีเช่นกัน

สำหรับขอบเขตในการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการนั้น อาจมีขอบเขตที่แตกต่างไปจากขอบเขตการควบคุมภายในฝ่ายปกครองเอง กล่าวคือ ในขณะที่การควบคุมภายในฝ่ายปกครองอาจจะควบคุมทั้งปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย และความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของการกระทำหรือความเหมาะสมของการกระทำนั้น ๆ แต่ในขณะที่การควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการนั้น ศาลจะควบคุมเฉพาะความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ศาลไม่อาจเข้าไปควบคุมเรื่องความเหมาะสมของการกระทำได้

นอกเหนือจากขอบเขตดังกล่าวแล้ว การควบคุมโดยองค์กรตุลาการยังอาจแบ่งลักษณะของการควบคุมออกเป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ กรณีที่ศาลมีอำนาจเฉพาะตามที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจควบคุมเท่านั้น ซึ่งหมายความว่าศาลจะมีอำนาจควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองได้ในกรณีใดบ้างนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์กำหนดไว้อย่างชัดเจนให้ศาลเข้ามาควบคุมตรวจสอบได้ การกำหนดเขตอำนาจศาลในลักษณะนี้มักเป็นช่วงเริ่มต้นของพัฒนาการที่ศาลเข้ามาควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองได้ และลักษณะที่สองคือ กำหนดให้ศาลมีเขตอำนาจเป็นการทั่วไป กล่าวคือ เป็นกรณีที่มีการกำหนดให้ศาลมีเขตอำนาจเป็นการทั่วไปว่ามีอำนาจที่จะพิจารณาตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองได้ โดยไม่ต้องพิจารณาว่ากฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้น ๆ ได้

บัญญัติให้สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้หรือไม่ การกำหนดเขตอำนาจศาลในลักษณะเช่นนี้ย่อมทำให้เกิดผลดีต่อการคุ้มครองสิทธิประชาชนอันได้รับผลกระทบจากการกระทำของฝ่ายปกครอง⁷⁹

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรในรูปคณะกรรมการ

ในการศึกษาโครงสร้างคณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 จำเป็นจะต้องศึกษาถึงแนวคิดการจัดองค์กรในรูปคณะกรรมการ เพื่อให้ทราบแนวคิดและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับคณะกรรมการ โดยเฉพาะคณะกรรมการในทางปกครอง โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.3.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับคณะกรรมการ

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติต่าง ๆ ของประเทศไทยนั้น จะเห็นได้ว่า ในแต่ละพระราชบัญญัติจะต้องมีองค์กรหนึ่ง ซึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการ” ได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์หลาย ๆ ประการด้วยกัน เช่น ตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งขึ้นมาเพื่อวางนโยบายหรือให้มีหน้าที่บริหารกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออาจจะตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อให้คำปรึกษา ให้คำแนะนำ ให้ข้อเสนอแนะแก่ฝ่ายบริหาร หรือตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อประสานงานกิจการอย่างหนึ่งอย่างใด กรรมการบางคนอาจมีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎเกณฑ์ ในการทำคำสั่งทางปกครอง และในบางครั้งคณะกรรมการก็มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครองตามที่พระราชบัญญัติจะกำหนดให้อำนาจไว้ ดังนั้น วัตถุประสงค์ของการมีคณะกรรมการก็เพื่อที่จะดำเนินกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดให้สัมฤทธิ์ผลตามกฎหมายที่แต่งตั้งคณะกรรมการนั้นขึ้นมา

ความหมายของคำว่า “คณะกรรมการ” ในทางวิชาการนั้น ได้มีผู้ให้นิยามความหมายต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) คณะกรรมการ คือ กลุ่มของบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการบางอย่างซึ่งมีลักษณะที่เป็นการกระทำของกลุ่ม (Group Action)⁸⁰

(2) คณะกรรมการ คือ กลุ่มบุคคลที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ดำเนินการด้านบริหารบางอย่าง คณะกรรมการนี้ทำงานเฉพาะแต่ในรูปของกลุ่ม (Group) และต้องการความอิสระในการ

⁷⁹ แหล่งเดิม. น. 171-172.

⁸⁰ จาก “องค์กรแบบคณะกรรมการ,” โดย ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ข, 2526, *วารสารกฎหมายปกครอง*, 51

แลกเปลี่ยนแนวความคิดระหว่างกรรมการด้วยกัน สำนักงานคณะกรรมการมักจะเป็นแบบกำหนดให้ทำงานบางอย่างพิเศษจากงานประจำตามปกติ⁸¹

(3) คณะกรรมการ หมายถึง คณะบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากบุคคลหรือองค์กรที่ คณะบุคคลนั้นสังกัดอยู่เพื่อทำหน้าที่ด้วยการประชุมพิจารณาปรึกษาหารือเฉพาะเรื่องที่ คณะกรรมการชุดนั้นได้รับมอบหมายแล้วรวบรวมข้อวินิจฉัยหรือข้อเสนอแนะต่อองค์กรนั้น⁸²

คณะกรรมการจะมีความหมายอย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าสาระสำคัญของ คณะกรรมการต้องเป็นการกระทำของกลุ่มหรือคณะบุคคล ดังนั้น บุคคลเพียง 2 คน ก็ไม่น่าจะ ประกอบเป็นคณะกรรมการได้ เพราะคณะกรรมการเป็นองค์ประกอบของคณะบุคคลที่น่าจะมี มากกว่า 2 คนขึ้นไป ดังนั้น อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบต้องรวมอยู่ที่คณะบุคคลมิใช่รวมอยู่ที่ คน ๆ เดียว

2.3.2 ประเภทของคณะกรรมการ

คณะกรรมการอาจจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภท⁸³ คือ คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตาม กำหนดระยะเวลา (Time Scale) คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามความมุ่งหมาย (Purpose) และ คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามองค์ประกอบของคณะบุคคล (Composition)

(1) คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามกำหนดระยะเวลา (Time Scale) แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1.1) คณะกรรมการประจำ (Standing Committee) คณะกรรมการประจำนี้ ส่วนมากเป็นคณะกรรมการที่องค์กรนั้นได้แต่งตั้งขึ้นเพื่อให้มีหน้าที่พิจารณาหรือตรวจสอบ ตลอดจนเป็นองค์คณะที่จะนำข้อเสนอแนะในการวิจัย งานที่มีลักษณะทั้งทั่ว ๆ ไป และเฉพาะเรื่อง เมื่อมีเรื่องใดผ่านมาก็จะต้องให้คณะกรรมการชุดนี้พิจารณาก่อนอันเป็นการถ่วงดุลขององค์กรนั้น ๆ จะวินิจฉัยสั่งการออกไป เช่น Committee of Investigation ภายใต้ Agricultural Marketing Act 1958 คณะกรรมการดังกล่าวนี้เป็นคณะกรรมการประจำที่ทำหน้าที่พิจารณาและรายงานให้ รัฐมนตรีที่รับผิดชอบทราบและยังมีหน้าที่รับอุทธรณ์จากประชาชนเกี่ยวกับการกระทำของฝ่าย ปกครองอีกด้วย นอกจากนี้กรรมการสภาจังหวัด กรรมการสภาเทศบาล ตลอดจนกรรมการประจำ กระทรวงหรือประจำหน่วยราชการต่าง ๆ เช่น สภาจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการคลัง

⁸¹ จาก “คณะกรรมการ: การปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพ,” โดย ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ค, 2526, *วารสารกฎหมายปกครอง*, 63.

⁸² จาก “การใช้ระบบคณะกรรมการในการบริหาร,” โดย ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2522, *วารสารมหาดไทย*, 110.

⁸³ แหล่งเดิม.

หรือสภาเทศบาลแต่งตั้งคณะกรรมการตีราคาที่ดินปานกลาง แม้แต่ในมหาวิทยาลัยซึ่งมีคณะต่าง ๆ อยู่แล้วนั้น คณะต่าง ๆ ก็อาจแต่งตั้งคณะกรรมการประจำคณะขึ้นเพื่อช่วยในการบริหารงานของคณะด้วย เช่น คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้แต่งตั้งคณะกรรมการประจำคณะขึ้นเพื่อช่วยงานของคณะนิติศาสตร์ และเมื่อได้พิจารณาคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ แล้ว ก็จะเห็นว่า คณะกรรมการดังกล่าวก็เป็นคณะกรรมการประจำ มีอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัตินั้น ๆ ได้ให้อำนาจไว้ เช่น คณะกรรมการสิทธิบัตรในมาตรา 70 ของพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่รัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของอธิบดี ฯลฯ และมีคณะกรรมการบางชุด มีอำนาจหน้าที่พิจารณากำหนดนโยบายด้วย เช่น คณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 มาตรา 5 โดยให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์พิจารณากำหนดนโยบายการเกษตรและแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น นอกจากนี้ คณะกรรมการบางคณะมีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎ เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มีอำนาจในการออกกฎระเบียบข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เป็นต้น⁸⁴

(1.2) คณะกรรมการพิเศษเฉพาะกรณี (Ad Hoc Committee) คณะกรรมการพิเศษเฉพาะกรณีนี้ ในภาษาอังกฤษบางทีก็เรียกว่า Special Committee⁸⁵ คณะกรรมการดังกล่าวนี้ก่อตั้งขึ้นในโอกาสพิเศษ หรือสำหรับวัตถุประสงค์ที่พิเศษ กล่าวคือ เมื่อพิจารณาได้ว่ามีเรื่องหนึ่งเรื่องใด โดยเฉพาะเกิดขึ้น องค์กรนั้น ๆ อาจจะแต่งตั้งหรือมอบหมายให้คณะบุคคลนั้นร่วมพิจารณาดำเนินการ และเมื่อกิจการนั้น ๆ สำเร็จลุล่วงไปแล้ว คณะกรรมการชุดนี้ก็จะหมดสภาพไปในตัว เช่น กรณีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ดำริที่จะจัดงานวันรพีขึ้น คณะนิติศาสตร์ก็จะพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการจัดงานวันรพีขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อช่วยจัดเตรียมการดำเนินงานและประสานงาน โดยคณะกรรมการจะมีการประชุมปรึกษาหารือในการเตรียมการงานวันรพีขึ้น และเมื่องานวันรพีเสร็จสิ้นลงแล้ว คณะกรรมการดังกล่าวก็หมดหน้าที่ลงด้วย อย่างนี้เป็นต้น

⁸⁴ องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 77-78). เล่มเดิม.

⁸⁵ From *Administrative* (p. 394), by J.F. Garner, 1974. อ้างถึงใน องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 78). เล่มเดิม.

(2) คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามความมุ่งหมาย (Purpose) หรือแต่งตั้งขึ้นตามหน้าที่ (Business) คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามความมุ่งหมายหรือตามหน้าที่นี้ แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท⁸⁶ คือ

(2.1) คณะกรรมการบริหาร (Executive Committee) ลักษณะสำคัญของ คณะกรรมการประเภทนี้ก็คือ คณะบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ในการบริหารงานในกิจการ นั้น ๆ โดยเฉพาะ เช่น คณะกรรมการบริหารการศึกษาแห่งชาติมีหน้าที่พิจารณาปรับปรุง วางแผน และโครงการการศึกษาแห่งชาติให้เหมาะสม หรือกรณีที่รัฐบาลจะบริหารการเศรษฐกิจแห่งชาติให้ บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ รัฐบาลก็อาจจะตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อมีหน้าที่บริหารงาน ของสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้น เรียกว่า คณะกรรมการบริหารสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจ แห่งชาติ เป็นต้น คณะกรรมการเหล่านี้เรียกได้ว่าเป็นคณะกรรมการบริหาร

(2.2) คณะกรรมการที่ปรึกษาและแนะนำ (Advisory Committee) คณะกรรมการ ดังกล่าวนี้อาจมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่หน่วยงานของทางราชการหรือองค์กรที่แต่งตั้ง คณะกรรมการดังกล่าวนี้ขึ้น คำแนะนำและคำปรึกษาของคณะกรรมการดังกล่าวนี้ไม่มีผลผูกมัด องค์กรหรือหน่วยงานราชการที่นำปัญหามาขอคำปรึกษา การขอคำปรึกษาแนะนำนี้อาจจะเป็น การกระทำโดยสมัครใจ เช่น ตามมาตรา 7 (1) (ข) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้เปิดโอกาสให้บุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ ขอให้กรรมการร่างกฎหมายพิจารณาให้ คำปรึกษา ในกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นการขอคำปรึกษาแนะนำโดยสมัครใจ แต่ยังมีกรณี หนึ่งที่กฎหมายได้บังคับให้ต้องขอคำปรึกษาแนะนำจากคณะกรรมการ เช่น ในกรณีที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข จะออกประกาศกำหนดยาอันตราย ก็ต้องฟังความเห็นจาก คณะกรรมการยา ตามมาตรา 10 และมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 หรือในกรณีการ วางระเบียบเกี่ยวกับวิธีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องปรึกษา คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยที่ประชุมใหญ่เสียก่อน ตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เป็นต้น

(3) คณะกรรมการแต่งตั้งขึ้นตามองค์ประกอบของคณะบุคคล (Composition) คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามองค์ประกอบของคณะบุคคลนี้ แยกออกได้เป็น 3 ประเภท คือ

(3.1) การแต่งตั้งคณะบุคคลที่มีอาชีพเดียวกันและมีผลประโยชน์อันเดียวกันเข้า เป็นคณะกรรมการเพื่อดำเนินกิจการในอาชีพของตน โดยบุคคลเหล่านี้มีวัตถุประสงค์ร่วมกันที่จะ

⁸⁶ การใช้ระบบคณะกรรมการในการบริหาร (น. 113-114). เล่มเดิม.

พัฒนากิจการของตนให้มีผลประโยชน์ดีขึ้น เช่น คณะกรรมการสภาพนายความ คณะกรรมการสมาคมพ่อค้าไทย เป็นต้น

(3.2) เป็นการรวมเอาคณะบุคคลที่มีอาชีพหรือผลประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียไม่เหมือนกันหรือขัดแย้งกัน แล้วแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อประสานกิจการที่ก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีร่วมกันหรือเพื่อหาทางต่อรองผลประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ซึ่งคณะกรรมการในแบบนี้มีประโยชน์อย่างยิ่งในการบริหารซึ่งจะเป็นหนทางจัดข้อขัดแย้งกันได้

(3.3) เป็นการรวมเอาคณะบุคคลที่ต่างอาชีพต่างองค์กรเข้ามาทำงานร่วมกัน เป็นต้นว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญของสภา ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญในเรื่องหนึ่งเรื่องใดนั้นอาจจะแต่งตั้งจากสมาชิกแห่งสภาเอง หรือบุคคลภายนอกต่าง ๆ เข้ามาเป็นคณะกรรมการ

2.3.3 องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการ

ในเรื่องที่เกี่ยวกับคณะกรรมการนั้น มีข้อพิจารณาที่สำคัญอีกประการคือ วิธีการคัดเลือกบุคคลเป็นคณะกรรมการ ซึ่งในประเทศอังกฤษนั้น ตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ จะมีคณะกรรมการที่ปรึกษา Advisory Committee ที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรี คณะกรรมการที่ปรึกษานี้ รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบตามพระราชบัญญัตินั้นจะเป็นผู้แต่งตั้งขึ้น⁸⁷ และมีบ่อยครั้งที่กฎหมายได้ระบุคุณสมบัติเฉพาะของบุคคลที่ทำหน้าที่ปรึกษา เพื่อช่วยให้แน่ใจว่าคณะบุคคลที่ได้ให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีขณะเมื่อรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจในการออกกฎระเบียบนั้น เช่น มาตรา 11 ของพระราชบัญญัติสัตว์ปีก ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีต้องตั้งคณะที่ปรึกษาเกี่ยวกับการป้องกันสัตว์ปีกของอังกฤษและเวลส์ ประกอบด้วยสมาชิกที่ไม่ได้รับเงินเดือน เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีวิธีการปรึกษาหารือกับกลุ่มผลประโยชน์นี้ อีก เพราะต้องการทราบข้อคิดเห็น ทราบรายละเอียดต่าง ๆ คำแนะนำจากบุคคลเหล่านี้ เช่น สมาคมกฎหมาย สถาบันควบคุมมาตรฐาน สมาคมแพทย์ สมาคมสุขภาพและสถานพักผ่อน สมาคมกีฬาแห่งชาติ เป็นต้น

การที่ได้มีการปรึกษากับกลุ่มผลประโยชน์เป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์เข้ามามีส่วนร่วมให้คำแนะนำในการออกกฎหมายลำดับรอง วิธีการดังกล่าวนี้เป็นวิธีการที่ดึงเอาบุคคลภายนอกเข้ามาเมื่อเห็นว่าคำแนะนำของบุคคลภายนอกนี้มีประโยชน์และเป็นคุณค่าการตรากฎหมายลำดับรอง

สำหรับคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ของประเทศไทยนั้น จะเห็นได้ว่าในเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการนั้น ส่วนใหญ่จะระบุตำแหน่งหน้าที่การงานเป็นเกณฑ์ในการแต่งตั้ง

⁸⁷ J.F. Garner. อ้างถึงใน *องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 8.). เล่มเดิม.

เป็นกรรมการ ซึ่งบุคคลที่เป็นกรรมการ โดยตำแหน่งนั้น โดยมากแล้วจะเป็นบุคคลที่มาจากหน่วยงานของทางราชการ และนอกจากนี้ในพระราชบัญญัติต่าง ๆ นั้น ยังให้อำนาจแก่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลอื่นเข้ามาเป็นกรรมการได้อีกตามจำนวนที่ได้ระบุไว้

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ นั้น บุคคลภายนอกหรือผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสเข้าร่วมเป็นกรรมการได้น้อย ซึ่งตามความเป็นจริงแล้วควรจะเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอก ผู้มีส่วนได้เสียเข้าร่วมเป็นกรรมการให้มากยิ่งขึ้น เพาะเป็นการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นให้คำแนะนำต่าง ๆ ได้ นอกจากนี้จะรับฟังแต่กรรมการที่แต่งตั้งโดยตำแหน่งแล้วเท่านั้น

มีข้อนำพิจารณาอีกประเด็นหนึ่งคือ วิธีการคัดเลือกบุคคลที่เป็นคณะกรรมการนั้น จะเห็นได้ว่า ตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ มิได้ระบุถึงวิธีการคัดเลือกบุคคลที่จะมาเป็นกรรมการไว้ โดยส่วนใหญ่จะระบุแต่งตั้งโดยตำแหน่งหรือไม่ก็ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนไม่ได้ให้ความยอมรับนับถือแก่คณะกรรมการเมื่อทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชนเท่ากับศาลยุติธรรม เนื่องจากประชาชนเห็นว่า การคัดเลือกและการแต่งตั้งผู้พิพากษาของศาลยุติธรรมนั้น บทกฎหมายได้มีบทบัญญัติที่วางระบบและกำหนดวิธีการที่ให้ความคุ้มครองผู้พิพากษาของศาลยุติธรรมจากการแทรกแซงการใช้อำนาจทางการเมืองของฝ่ายบริหาร

ในประเทศอังกฤษนั้น มีการจัดตั้งองค์กรคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunals) ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีลักษณะเฉพาะ จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยถือว่าเป็นองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่รัฐสภากำหนดให้ และมีความเป็นอิสระจากการบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร โดยกรรมการส่วนใหญ่จะไม่เป็นข้าราชการประจำ แต่จะเป็นคนสามัญชนในท้องถิ่นผสมผสานกับผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในข้อพิพาทที่จะต้องวินิจฉัยซึ่งจากหลักการที่ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องไม่เป็นข้าราชการประจำนี้เอง ทำให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระจากหน่วยงานราชการที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับคดี และทำให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีลักษณะเป็นศาลของประชาชนมากกว่าการเป็นคณะกรรมการข้าราชการประจำของประเทศอังกฤษ และเพื่อให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีความเป็นอิสระและเกิดผลได้จริง ในการคัดสรรและการแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้นำวิธีการที่เรียกว่า ระบบบัญชีรายชื่อ (Panel System) ซึ่งเป็นการจัดทำรายชื่อของผู้ที่อาจได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม หรือรัฐมนตรีกระทรวงที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือรัฐมนตรีกระทรวงที่เกี่ยวข้องแต่งตั้งประธานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และ

ให้ประธานคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวแต่งตั้งกรรมการอื่นจากบัญชีรายชื่อที่จัดทำขึ้น
ในกรณีที่จำเป็นจะต้องใช้คณะกรรมการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางกฎหมาย แนวปฏิบัติมักจะให้
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการซึ่งจะต้องเป็นผู้มีความรู้
ความสามารถทางด้านกฎหมาย เช่น ประกอบวิชาชีพทนายความ หรือที่ปรึกษากฎหมายมาแล้ว
ไม่น้อยกว่า 10 ปี หรือ 7 ปี เป็นต้น และประธานก็จะแต่งตั้งสมาชิกในบัญชีรายชื่อเป็นกรรมการ
ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดหรือตามความเหมาะสม ประกอบกันขึ้นเป็นองค์คณะพิจารณา
วินิจฉัยข้อพิพาท

กรณีดังกล่าวมีตัวอย่างที่น่าสนใจประการหนึ่ง คือ กรณีของสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกาได้พยายามวางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อเสนอแต่งตั้งเป็นกรรมการ
กฤษฎีกาเพื่อให้เป็นแบบอย่างต่อไป โดยเล็งเห็นว่า ในการสร้างสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง
ให้เป็นที่ยอมรับโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนมาก และให้เป็นที่ยอมรับโดยประชาชนทั่วไปใน
ลักษณะเดียวกับที่ประชาชนได้ให้การยอมรับศาลยุติธรรมนั้น นอกเหนือไปจากการดำเนินการ
เกี่ยวกับการทำให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกามีคุณภาพด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การนำ
วิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้ การจัดหน่วยบริหารงานตามหลักวิชาการ ฯลฯ สิ่งสำคัญที่จะต้อง
พิจารณาอีกประการคือ การพิจารณาระบบการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการของ
สถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองเพื่อให้เกิดความเชื่อถือโดยทั่วไป⁸⁸

โดยที่อำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นกรรมการกฤษฎีกานั้น แยกเป็น 2 ส่วน
คือ อำนาจในการตัดสินใจแต่งตั้ง เป็นอำนาจของฝ่ายการเมือง ส่วนอำนาจในการกลั่นกรอง
คัดเลือกตัวบุคคลเพื่อเสนอให้ฝ่ายการเมืองแต่งตั้ง เป็นงานประจำที่อยู่ในความรับผิดชอบของ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในส่วนงานประจำนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้
พัฒนากลไกในระบบงานประจำสำหรับการคัดเลือกและแต่งตั้งกรรมการกฤษฎีกาขึ้น กล่าวคือให้
อ.ก.พ.สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้พิจารณากลั่นกรองคัดเลือกตัวบุคคลให้แก่เลขาธิการ
คณะกรรมการกฤษฎีกา โดยในเบื้องต้นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ดำเนินการจัดให้มีการ
กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการคัดเลือก มีการแยกพิจารณากลั่นกรอง
คัดเลือกตัวบุคคลเพื่อเป็นกรรมการออกเป็น 2 กลุ่ม คือ คัดเลือกจากกลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งราชการ
ระดับสูง บุคคลเหล่านี้เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และอีกกลุ่มคัดเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิ
การคัดเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒินี้ทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนดเป็นแนวนโยบายใน

⁸⁸ จาก *แนวทางปฏิบัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อเสนอ
แต่งตั้งเป็นกรรมการกฤษฎีกา* (น. 155), โดย อมร จันทรมบูรณ, ม.ป.ป., ใน *อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ
ขุนประเสริฐสุภมาตรา*.

การคัดเลือกบุคคลที่เข้าดำรงตำแหน่งกรรมการร่างกฎหมายและกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไว้ ในส่วนของกรรมการร่างกฎหมายนั้น ได้มีการกำหนดแนวนโยบาย ดังนี้ ประการแรก ให้มีการเฉลี่ยคุณสมบัติและอาชีพของผู้ที่ประกอบเข้าเป็นกรรมการร่างกฎหมาย ไม่ควรมีคุณสมบัติ อาชีพ และประสบการณ์ในทางใดทางหนึ่งมากเกินไป ประการที่สอง ให้มีการเฉลี่ยประสบการณ์ของผู้ที่ ประกอบเข้าเป็นกรรมการร่างกฎหมาย ประการที่สาม ผู้ที่เป็นกรรมการร่างกฎหมาย ควรมีความ เป็นอิสระในแนวความคิดตามคุณสมบัติและประสบการณ์ของตนเอง และนอกจากนี้ สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาได้รวบรวมจัดพิมพ์เอกสารทางราชการในเรื่องนี้เพื่อให้เป็นหลักฐานและ ยึดถือปฏิบัติต่อไป และการที่จะให้ประชาชนหรือบุคคลภายนอกยอมรับระบบและกลไกวิธี กลั่นกรองคัดเลือกกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องแสดงให้เห็น บุคคลภายนอกเห็นว่าได้ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนเหล่านี้อย่างเคร่งครัดและสามารถให้เหตุผล หรือพิสูจน์ความถูกต้องในการคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการกฤษฎีกาได้ อันเป็นการ สร้างความเชื่อถือในคณะกรรมการของสถาบันฝ่ายปกครองให้แก่ประชาชน⁸⁹

2.3.4 อำนาจของคณะกรรมการ

อำนาจของคณะกรรมการในการควบคุมฝ่ายปกครองก่อนการกระทำนิติกรรม ทางปกครองที่สำคัญอย่างหนึ่ง คือ การให้คำปรึกษาและแนะนำแก่ฝ่ายปกครอง

การให้คำปรึกษาและแนะนำนั้น เป็นวิธีการควบคุมฝ่ายปกครองและคุ้มครอง ประชาชนวิธีการหนึ่ง ในอังกฤษวิธีการดังกล่าวได้นำมาใช้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตรา กฎหมายลำดับรอง (Delegated Legislation) เสียเป็นส่วนใหญ่ จุดมุ่งหมายของการให้คำปรึกษาและ แนะนำก็เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครองขององค์กร ฝ่ายปกครองนี้เกิดความมั่นใจว่ากฎหรือคำสั่งที่องค์กรฝ่ายปกครองออกมามีผลบังคับใช้หลังจากได้ ปรึกษาหารือกับบุคคลผู้ที่ได้รับผลกระทบแล้วนั้น จะเป็นสิ่งที่ดีและเป็นที่ยอมรับของบุคคล ดังกล่าว⁹⁰ เช่น ในกรณีของกฎหมายอังกฤษ ในมาตรา 1 (6) ของพระราชบัญญัติการเกษตร (The Agriculture Poisonous Substance Act 1952) ได้บัญญัติว่า “เมื่อรัฐมนตรี . . . เสนอระเบียบใด ภายใต้อกฎหมายฉบับนี้ จะต้องปรึกษากับองค์กรที่รัฐมนตรีเห็นว่า เป็นตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่ เกี่ยวข้องนั้น ๆ” หรือตามมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติป้องกันสัตว์ปีก (Protection of Birds Act 1954) ได้บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องตั้งคณะที่ปรึกษาเกี่ยวกับการป้องกันสัตว์ปีกของอังกฤษและ

⁸⁹ แหล่งเดิม.

⁹⁰ From *Administration Law* (p. 99), by David Foulkes, 1982. อ้างถึงใน *องค์กรและวิธีการคุ้มครอง ประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 88). เล่มเดิม.

เวลส์ ประกอบด้วยสมาชิกที่ไม่ได้รับเงินเดือน ก่อนที่จะออกคำสั่งเพิ่มหรือลดจำนวนสัปดาห์จาก บัญชีควบคุมตามกฎหมาย รัฐมนตรีจะต้องปรึกษาคณะที่ปรึกษาก่อนที่จะทำสิ่งอื่นต่อไปได้” แต่ในบางครั้งต้องการความคิดเห็นที่กว้างและลึกซึ้งยิ่งขึ้นนั้น การที่จะปรึกษากับบุคคลที่มีส่วนได้เสีย นั้นไม่เป็นการเพียงพอ ในระบบกฎหมายอังกฤษได้ให้อำนาจแก่รัฐในการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ ให้คำปรึกษาและแนะนำเป็นการชั่วคราวหรือเป็นการถาวรขึ้นได้ เช่น National Insurance Advisory Committee ซึ่งตั้งขึ้นตาม The National Insurance Act 1946 พระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ให้อำนาจ แก่รัฐมนตรีอย่างกว้างขวางในการตรากฎต่าง ๆ ในเรื่องที่สำคัญ ๆ และนอกจากนี้ยังให้อำนาจใน การตั้ง National Insurance Advisory Committee อีกด้วย ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวนี้ประกอบด้วย ประธานคณะกรรมการ 1 คน และสมาชิกอีกไม่ต่ำกว่า 8 คน แต่ไม่เกิน 11 คน คณะกรรมการ ทั้งหมดนี้เลือกโดยรัฐมนตรี สมาชิกอย่างน้อย 1 คน ต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับโรคเรื้อรังและ เกี่ยวกับความพิการ และต้องมีสมาชิก 1 คน ได้รับเลือกหลังจากได้มีการปรึกษาหารือกับนายจ้าง และต้องมีสมาชิก 1 คน ได้รับเลือกหลังจากได้ปรึกษากับพวกคนงาน หน้าที่ทั่ว ๆ ไปของ คณะกรรมการดังกล่าวก็คือ ให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือแก่รัฐมนตรีภายใต้พระราชบัญญัติ ดังกล่าว

(1) การให้คำปรึกษาหารือในด้านบริหาร สำหรับตามกฎหมายไทยนั้น เมื่อพิจารณา จากพระราชบัญญัติต่าง ๆ แล้วจะเห็นได้ว่า ในแต่ละพระราชบัญญัติจะมีองค์กรหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการ” ได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์หลาย ๆ ประการด้วยกัน เช่น ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ทางบริหาร เช่น คณะกรรมการพันธุ์พืชตาม พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 ซึ่งตามมาตรา 11 ให้มีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี เกี่ยวกับการควบคุมการส่งเสริมและการออกประกาศเกี่ยวกับพันธุ์พืช ให้คำแนะนำหรือคำปรึกษา แก่รัฐมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับพันธุ์พืช หรือคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 มาตรา 5 ให้มีอำนาจหน้าที่เสนอ นโยบาย กำหนดแนวทางปฏิบัติตามนโยบายในการทำโครงการหรือแผนที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพสิ่งแวดล้อม เสนอแนะ พัฒนาส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี เป็นต้น ดังนี้ จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการพันธุ์พืช หรือคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้น มีหน้าที่ในการให้คำแนะนำ ปรึกษาหารือในทางด้านบริหารด้วย คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำในด้านการบริหารนี้ จะมีอยู่เป็นจำนวนมากในกฎหมายไทย ซึ่งมีความแตกต่างจากต่างประเทศ เพราะคณะกรรมการที่ ให้คำแนะนำปรึกษานี้ ในต่างประเทศส่วนมากแล้วจะเน้นในเรื่องคณะกรรมการที่ให้คำปรึกษา แนะนำแก่รัฐมนตรีในการตรากฎหมายลำดับรอง

(2) การให้คำปรึกษาแนะนำในการตรากฎหมายลำดับรอง คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติบางฉบับก็มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่รัฐมนตรีในการออกกฎหมายลำดับรองผู้มีอำนาจตัดสินใจคือรัฐมนตรี หากแต่กฎหมายได้บังคับให้รัฐมนตรีต้องปรึกษาหารือกับคณะกรรมการก่อนจึงจะมีอาจตรากฎหมายลำดับรองออกไปได้⁹¹

2.3.5 คณะกรรมการในการใช้อำนาจทางปกครอง⁹²

การจัดตั้งคณะกรรมการในงานต่าง ๆ อาจมีลักษณะแตกต่างกันได้ คณะกรรมการในองค์กรทางปกครองจึงอาจมีการจัดตั้งและวิธีดำเนินงานหลายรูปแบบ แต่โดยที่คณะกรรมการในการใช้อำนาจทางปกครองนั้นจะต้องมีลักษณะเฉพาะบางประการ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงได้บัญญัติเรื่องคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองไว้โดยเฉพาะ ดังนี้

(1) การแต่งตั้งกรรมการ คณะกรรมการในการพิจารณาทางปกครองโดยมากจะตั้งจากผู้เป็นข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ตามความรู้ความสามารถในการรับผิดชอบ เพราะข้าราชการจะมีวินัยกำกับให้ต้องทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต อย่างไรก็ตามในกรณีต้องการความโปร่งใสหรือต้องการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนก็อาจตั้งบุคคลในภาคเอกชนเข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการได้ และในบางกรณีต้องการความรู้ความสามารถสูงในความรู้ด้านใด โดยเฉพาะก็จะกำหนดให้มีกรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิได้ โดยไม่เลือกว่าบุคคลดังกล่าวจะมาจากภาครัฐหรือภาคเอกชน ในกรณีกรรมการซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒินี้จึงมีหลักว่าการแต่งตั้งต้องระบุตัวบุคคลว่าเป็นผู้ใด จะระบุเป็นตำแหน่งไม่ได้ เพราะการระบุเป็นตำแหน่งหรือเป็นผู้แทนสถาบันนั้นเท่ากับไม่ได้พิจารณาคุณสมบัติของตัวบุคคล แม้ว่าโดยทั่วไปบุคคลระดับหนึ่งในสถาบันนั้น ๆ มักจะมีรู้ความสามารถระดับผู้ทรงคุณวุฒิก็ตาม

(2) การดำรงตำแหน่งกรรมการ คณะกรรมการอาจมีวาระการดำรงตำแหน่งหลายรูปแบบ ในกรณีที่เน้นความเป็นอิสระขององค์กรอาจจัดให้มีการหมุนเวียนกันออก โดยมีวาระยาวกว่าวาระของรัฐบาล เพื่อมิให้รัฐบาลใดมีอำนาจแต่งตั้งกรรมการทั้งหมดพร้อมกัน เช่น คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ แต่โดยทั่วไปที่ไม่เคร่งครัดเช่นนั้นจะใช้ระบบแต่งตั้งพร้อมกันทั้งหมด เพื่อให้โอกาสผู้รับผิดชอบในการแต่งตั้งจะได้พิจารณาได้เต็มที่ ในรูปแบบเช่นนี้กฎหมายก็จะกำหนดให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาใหม่ในระหว่างที่กรรมการชุดเดิมยังมีตำแหน่งอยู่ ลงมีตำแหน่งในวาระเท่ากับวาระที่เหลือของกรรมการคณะนั้นเท่านั้น

⁹¹ องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 87-93). เล่มเดิม.

⁹² กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (น. 83-87). เล่มเดิม.

คณะกรรมการในการพิจารณาทางปกครองโดยทั่วไปมักจะให้ผู้รับผิดชอบในการแต่งตั้งให้พ้นจากตำแหน่งได้ทุกเมื่อ เพื่อให้สามารถปรับปรุงองค์ประกอบเพื่อให้การทำงานสำเร็จ เป้าหมายตามที่ได้รับผิดชอบในการแต่งตั้งต้องการ แต่ในกรณีของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เนื่องจากต้องการให้มีความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งเพื่อรักษาความเป็นอิสระในการทำงานที่เป็น การใช้อำนาจตุลาการ หลักการให้พ้นจากตำแหน่งได้ทุกเมื่อจึงต้องห้ามมิให้นำมาใช้บังคับ โดยการ ให้กรรมการในคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทพ้นจากตำแหน่งจะต้องมีเหตุอันสำคัญเฉพาะเมื่อ บกพร่องอย่างยิ่งต่อหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรง

(3) องค์ประชุม การทำงานของคณะกรรมการคือ การประชุมและมีมติในเรื่องที่อยู่ใน อำนาจหน้าที่ของตน แต่การประชุมจะเกิดขึ้นได้จะต้องมีกรรมการอยู่ร่วมประชุมกันครบองค์ ประชุม ซึ่งองค์ประชุมของคณะกรรมการจะเป็นเท่าใดนั้นแล้วแต่ลักษณะของคณะกรรมการ โดย อาจกำหนดให้ต้องครบทุกคนอย่างคณะผู้พิพากษาหรืออนุญาโตตุลาการก็ได้ หรือจะกำหนดเพียง หนึ่ง ในสามก็ได้หากเป็นเรื่องไม่สำคัญ หรือจะกำหนดองค์ประชุมสำหรับการพิจารณาและสำหรับ การมีมติชี้ขาดให้แตกต่างกันก็ได้ แต่ถ้ากฎหมายหรือกฎหรือคำสั่งที่ตั้งคณะกรรมการขึ้นมิได้ กำหนดเป็นอย่างใดโดยเฉพาะ ก็ต้องถือเอาจำนวนกึ่งหนึ่งเป็นองค์ประชุม ซึ่งเท่ากับว่าฝ่ายข้างมาก เห็นควรดำเนินการเช่นนั้น

คณะกรรมการในการพิจารณาทางปกครองบางกรณีก็เกิดการขัดแย้งกันได้ ที่เคยเกิด มาแล้วก็มี เช่น แกล้งไม่มาประชุมเพื่อมิให้ครบองค์ประชุม ซึ่งเท่ากับเป็นการขัดขวางไม่ทำงานใน หน้าที่ กฎหมายจึงกำหนดว่าในกรณีมีกรรมการมาไม่ครบองค์ประชุมในการพิจารณาเรื่องใด ถ้ามี การนัดประชุมอีกครั้งเพื่อพิจารณาเรื่องเดียวกันภายใน 14 วันนับแต่วันที่เลื่อนมา ถ้าการประชุมครั้ง หนึ่งหลังมีกรรมการมาไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด ก็ให้ถือว่าครบเป็นองค์ ประชุม แต่ในการจัดประชุมครั้งหลังจะต้องระบุงการประสงค์ให้เกิดองค์ประชุมแม้จะ ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ไว้ในหนังสือนัดประชุมด้วย การแกล้งถ่วงมิให้ครบองค์ประชุมจะได้ไม่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม วิธีการนี้จะไม่ใช่บังคับกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งการมาประชุมครบองค์ประชุมเป็น เรื่องสำคัญในการใช้อำนาจตุลาการที่ต้องการความเป็นกลางและความเห็นฝ่ายข้างมากอย่างแท้จริง

ในกรณีที่มีการพิจารณาเรื่องใดที่อาจทำให้เห็นว่ากรรมการผู้ใดอาจไม่มีความเป็นกลาง ไม่ว่าเพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับกรรมการผู้นั้นเอง หรือเป็นญาติหรือมีความใกล้ชิดเป็นพิเศษกับคู่กรณี หรือมีเหตุอื่นใดที่ควรเชื่อว่าไม่มีความเป็นกลาง กรรมการผู้นั้นอาจถูกคัดค้านไม่ให้ร่วมประชุม เรื่องนั้นได้ ในกรณีนี้กฎหมายกำหนดให้ถือว่าคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยกรรมการทุกคน ที่ไม่ถูกคัดค้าน ผลการนับองค์ประชุมก็จะลดลงมาโดยนับจากจำนวนที่เหลือเท่านั้น เช่น กรรมการ ทั้งหมด 9 คน ในกรณีปกติก็ต้องมี 5 คน จึงจะเป็นองค์ประชุม แต่ในกรณีถูกคัดค้าน 1 คน

การนับองค์ประชุมก็ต้องพิจารณาจากจำนวน 8 คนที่เหลือ โดยกรรมการจำนวน 4 คน ก็ครบเป็นองค์ประชุมได้

(4) การประชุม การประชุมจะต้องทำอย่างไรหรือจะมีหลักเกณฑ์วิธีการเช่นใด คณะกรรมการย่อมกำหนดวิธีการประชุมของตนเองได้ เว้นแต่กรณีเฉพาะที่มีกฎหมายบังคับไว้

การนัดประชุมต้องเปิดโอกาสให้กรรมการทุกคนได้ทราบการนัดประชุมและมีเวลาอันควรที่จะมาร่วมประชุมได้ เพื่อการเตรียมตัวและเตรียมข้อมูลอันจะทำให้การประชุมเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ โดยปกติกฎหมายจึงกำหนดนัดประชุมเป็นหนังสือและต้องนัดล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 3 วัน เว้นแต่จะเป็นกรณีเร่งด่วนหรือแจ้งการจัดกันในที่ประชุมแล้ว

มติที่ประชุมย่อมเป็นไปตามเสียงข้างมากของผู้มาประชุม โดยคณะกรรมการแต่ละคนออกเสียงได้เสียงเดียว เว้นแต่ในกรณีเกิดมีเสียงเท่ากันไม่อาจมีมติข้างมากได้ กฎหมายได้บัญญัติให้ประธานกรรมการออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาดได้ (Casting Vote) แม้ว่าประธานกรรมการจะได้ออกเสียงไปก่อนแล้วก็ตาม เพราะหากไม่กำหนดเช่นนี้ก็ไมอาจดำเนินการใด ๆ ได้

การประชุมของคณะกรรมการพิจารณาทางปกครองย่อมเป็นสิ่งสำคัญที่นำไปประกอบการมีมติของที่ประชุม และเมื่อเป็นการงานของรัฐจึงต้องมีการจัดทำเป็นหลักฐานกฎหมายจึงบังคับให้ทำเป็นหนังสือ และให้มีการบันทึกความเห็นแย้งไว้ในรายงานการประชุม และถ้าฝ่ายข้างน้อยทำบันทึกความเห็นแย้งก็ต้องรวมความเห็นแย้งนั้นไว้ในรายงานการประชุมด้วย เพื่อป้องกันการปฏิบัติที่เผลอไม่ปฏิบัติตามความเป็นจริง หรือใช้อำนาจฝ่ายข้างมากกลบความเห็นและเหตุผลของฝ่ายข้างน้อย ทั้งนี้ เพราะต่างต้องรับผิดชอบในหน้าที่ของตน

คณะกรรมการทั่วไปอาจพิจารณามติเช่นใดแล้วแจ้งมติของตนไปให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ก็เป็นอันจบการทำงาน โดยการแจ้งนั้นสุดแล้วแต่ที่ประชุมคณะกรรมการจะตกลงกันจะมอบให้ประธานกรรมการหรือเลขานุการเป็นผู้ลงนามในหนังสือแจ้งก็ได้ตามรูปแบบทั่วไปของคำสั่งทางปกครอง แต่ในกรณีมติของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คำวินิจฉัยนั้นจะมีผลเป็นการใช้อำนาจตุลาการโดยชี้ขาดสิทธิหน้าที่ที่สำคัญ ในการปกครองจึงให้ความสำคัญแก่คำวินิจฉัยประเภทนี้ โดยให้บรรจุกุผลที่กรรมการผู้พิจารณาทุกคนเห็นตรงกันจริง ๆ ไว้ จึงมีหลักให้ต้องมีการลงลายมือชื่อของกรรมการที่วินิจฉัยทุกคน เพื่อให้ทุกคนมีโอกาสทักท้วงแก้ไขข้อเท็จจริงและเหตุผลได้เต็มที่ ส่วนความเห็นแย้งก็ให้แย้งไว้ในคำวินิจฉัยด้วย ซึ่งการบรรจุความเห็นแย้งไว้ในคำวินิจฉัยนี้จะเกิดผลคือ 1) บุคคลทั่วไปทราบว่าเรื่องนั้นมีข้อโต้แย้งได้อยู่อันอาจเป็นประโยชน์ในชั้นอุทธรณ์ต่อไป เพราะเมื่อฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายก็ไม่มีควมจำเป็นใดที่จะปกปิดซ่อนเร้นข้อโต้แย้งฝ่ายปกครอง 2) เป็นผลทางจิตวิทยาที่จะทำให้ฝ่ายข้างมากระมัดระวังเพิ่มขึ้นในการมีความเห็น เพราะความเห็นทั้งสองฝ่ายจะปรากฏคู่กัน อันเป็นผลให้ยับยั้งชั่งใจไม่ใช้

อำนาจโดยมิชอบ 3) เป็นการพัฒนาวិทยาการให้ก้าวหน้าขึ้น โดยคนทั่วไปจะนำความเห็น
ทั้งสองฝ่าย ไปศึกษาและเป็นฐานในการเพิ่มพูนความรู้ในอนาคต



บทที่ 3

โครงสร้างและกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการคดีพิเศษและลักษณะคดีพิเศษของต่างประเทศและประเทศไทย

สิ่งสำคัญประการหนึ่งของการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่มีลักษณะพิเศษก็คือการจัดโครงสร้างองค์กรที่มีอำนาจในกระบวนการที่เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนคดีที่มีลักษณะพิเศษให้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพ ซึ่งโครงสร้างองค์กรที่มีอำนาจดังกล่าวของแต่ละประเทศก็ได้กำหนดไว้แตกต่างกันออกไปตามพัฒนาการทางการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้น ๆ ในบทนี้จะเป็นการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับโครงสร้างองค์กรที่มีอำนาจในกระบวนการสอบสวนคดีพิเศษของต่างประเทศและประเทศไทย ซึ่งในส่วนของต่างประเทศนั้นผู้เขียนได้แยกออกเป็น 2 ส่วน โดยส่วนแรก เป็นการศึกษาโครงสร้างองค์กรและลักษณะคดีพิเศษของต่างประเทศ และส่วนที่สอง เป็นการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กรและลักษณะคดีพิเศษของต่างประเทศ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

3.1 โครงสร้างองค์กรและลักษณะคดีพิเศษของต่างประเทศ

เป็นการศึกษาโครงสร้างองค์กรและลักษณะคดีพิเศษของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กรและลักษณะคดีพิเศษของประเทศไทย โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาประกอบด้วยรัฐต่าง ๆ จำนวนมาก ซึ่งแต่ละรัฐต่างมีอำนาจอธิปไตย ทำให้มีระบบและการบริหารงานยุติธรรม 2 ระบบ คือ ระบบของแต่ละมลรัฐ และระบบของรัฐบาลกลาง โดยแต่ละมลรัฐต่างก็มีการออกกฎหมายบังคับใช้เองและมีเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมรับผิดชอบ ตั้งแต่ตำรวจ อัยการ ศาลและราชทัณฑ์

ในส่วนของรัฐบาลกลางก็มีการออกกฎหมายมาใช้บังคับในรัฐบาลกลางเอง เช่น กฎหมายภาษีเงินได้บุคคล กฎหมายยาเสพติด กฎหมายศุลกากร กฎหมายความมั่นคงของประเทศ ฯลฯ เพื่อปกป้องคุ้มครอง รักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศในภาพรวม อีกทั้งยังมีหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมแยกต่างหากจากมลรัฐ แต่หน่วยงานของรัฐบาลกลางจะมีอำนาจบังคับใช้

กฎหมาย (Law Enforcement) เฉพาะกฎหมายของรัฐบาลกลางเท่านั้น ไม่มีอำนาจเข้าไปบังคับใช้กฎหมายของมลรัฐ

มลรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น แต่ละมลรัฐจะมีกฎหมายไม่เหมือนกัน และในแต่ละมลรัฐก็มีตำรวจเพื่อที่จะบังคับใช้กฎหมายของมลรัฐเอง ดังนั้น เมื่อมีกรณีการกระทำที่เป็นความผิดคาบเกี่ยวกัน เช่น เขียนจดหมายจากมลรัฐหนึ่ง ไปขู่ผู้ที่อยู่อีกมลรัฐหนึ่งและไปลักพาตัวที่อีกมลรัฐหนึ่ง เอาไปเก็บเรียกค่าไถ่ในอีกมลรัฐหนึ่ง ซึ่งมีความคาบเกี่ยวกัน และไม่อยู่ในอำนาจของตำรวจมลรัฐใดมลรัฐหนึ่ง ดังนั้น จึงมีการสร้างระบบคดีพิเศษขึ้น ซึ่งคดีพิเศษในความหมายนั้นก็คือคดีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจกลางของประเทศสามารถทำคดีได้หมดตั้งแต่ต้นจนจบ โดยไม่คำนึงว่าเป็นกฎหมายของมลรัฐหรือกฎหมายของรัฐบาลกลาง และตำรวจกลางที่ทำคดีพิเศษดังกล่าวนี้เรียกว่า FBI ย่อมาจาก Federal Bureau of Investigation จึงเห็นได้ว่า ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่แบ่งเป็นคดีธรรมดา และคดีพิเศษ เนื่องจากระบบรัฐธรรมนูญกำหนด และแบ่งกันตรงเขตอำนาจ¹

หน่วยงานสอบสวน FBI ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1908 โดยในระยะแรกมีอัตรากำลังเพียง 34 นาย รับผิดชอบคดีที่เกี่ยวข้องกับการเงินการธนาคาร การล้มละลาย สิ่งแวดล้อม การฉ้อโกงที่ดิน ต่อมาในปี ค.ศ. 1910 มีกฎหมายเกี่ยวกับการค้าหญิงออกมาใช้บังคับ หน่วยงานสอบสวน FBI ก็ได้รับมอบหมายหน้าที่ให้รับผิดชอบดูแลอาชญากรรมประเภทนี้ด้วย ต่อมาเริ่มมีอัตรากำลังเพิ่มมากขึ้น เริ่มมีการจัดตั้งสำนักงานประจำพื้นที่ในเมืองใหญ่ ๆ หลายแห่ง ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 (ค.ศ. 1917 – 1919) หน่วยงานสอบสวน FBI เริ่มมีบทบาทช่วยเหลือในด้านการข่าวคนเข้าเมือง มีการจัดตั้งหน่วยตรวจพิสูจน์หลักฐานและการตรวจเปรียบเทียบลายพิมพ์นิ้วมือ จนในปี ค.ศ. 1924 สภาkongเกรสได้มีมติให้รวมฐานข้อมูลของหน่วยงานสอบสวน FBI กับฐานข้อมูลของตำรวจเข้าด้วยกัน ทำให้หน่วยงานสอบสวน FBI กลายเป็นศูนย์กลางการตรวจเปรียบเทียบลายนิ้วมือของผู้ต้องสงสัยและสถิติคดีอาญาทั่วประเทศ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1932 – 1934 หน่วยงานสอบสวน FBI ได้รับมอบภารกิจให้ปราบปรามการลักพาตัวและมีขอบเขตอำนาจการสอบสวนเพิ่มมากขึ้น ได้รับการยกย่องว่าเป็นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายชั้นนำของประเทศสหรัฐอเมริกา มีอำนาจในการพกพาอาวุธปืนและทำการจับกุมคนร้ายได้หลากหลายขึ้น จนในที่สุด ในปี ค.ศ. 1935 ชื่อของหน่วยงานสอบสวน FBI ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม เริ่มใช้อย่างเป็นทางการ

ต่อมาในปี ค.ศ. 1960 สภาkongเกรสได้ผ่านกฎหมายให้หน่วยงานสอบสวน FBI มีอำนาจหน้าที่ในการต่อสู้กับผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชน การขู่กรรโชก การพนัน อาชญากรรมบน

¹ จาก “การสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษตามมาตรฐานรัฐธรรมนูญ,” โดย วิษณุ เครืองาม, 2547, สลก.สาร ฉบับพิเศษ, 4-5.

อากาศยาน การให้สินบนในวงการกีฬา รวมทั้งการชุมนุมเรียกร้อง องค์การอาชญากรรม และ กลุ่มแก๊งค์มาเฟียต่าง ๆ และในปี ค.ศ. 1970 ได้มีกฎหมายการบุกรุก โฉกและองค์กรนอกลด กำหนดให้อำนาจหน่วยงานสอบสวน FBI ในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรม โดยมีข้อหา สมคบคิดหรือให้การสนับสนุนร่วมกับการล่อซื้อล่อขายและการใช้สายข่าวและสายลับเป็น เครื่องมือหลักในการสืบสวนสอบสวนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และในปี ค.ศ. 1982 สภาองเกรสมอบอำนาจให้หน่วยงานสอบสวน FBI สามารถปราบปรามคดีก่อการร้ายต่อชาวอเมริกันนอก ประเทศสหรัฐอเมริกาได้และสามารถจับกุมผู้ต้องหาภายนอกประเทศได้

ในปี ค.ศ. 1993 หน่วยงานสอบสวน FBI มีการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กรครั้งใหญ่ มีการนำเอาเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนพิเศษกว่า 600 นาย ซึ่งทำงานในด้านอำนวย การ ลงไปทำ หน้าที่สืบสวนสอบสวน มีการปรับยุบสำนักงานให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะนั้น เน้นในเรื่องความร่วมมือระหว่างหน่วยรักษากฎหมายอื่นทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกาและใน ต่างประเทศ ในปี ค.ศ. 1995 หน่วยงานสอบสวน FBI ได้จัดตั้งสถาบันบังคับใช้กฎหมายนานาชาติ (International Enforcement Academy) ขึ้นที่ประเทศอังกฤษ เพื่อให้ความรู้ทางวิชาการและฝึกอบรม แก่เจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมาย และในปี ค.ศ. 1996 สภาองเกรสได้เพิ่มอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงาน สอบสวน FBI มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนคดีความผิดเกี่ยวกับการจารกรรมทางเศรษฐกิจ และคดีความรุนแรงในครอบครัว

หน่วยงานสอบสวน FBI สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม (Department of Justice) มีอัยการสูงสุด (Attorney General) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในกระทรวงยุติธรรม (Department of Justice) ดังนั้น อัยการสูงสุดจึงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในหน่วยงานสอบสวน FBI ด้วย

หน่วยงานสอบสวน FBI มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่เมืองวอชิงตัน ดี ซี (Washington D.C) สหรัฐอเมริกา มีสำนักงานประจำพื้นที่ (Field Office) จำนวน 56 แห่ง ทั่วสหรัฐอเมริกา และยังมี ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ประสานงานต่างประเทศอยู่ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกมากกว่า 40 แห่ง โดย ทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของทางการสหรัฐอเมริกาและเจ้าหน้าที่ประเทศนั้น ๆ ในคดีซึ่งอยู่ในความ รับผิดชอบของหน่วยงานสอบสวน FBI²

หน่วยงานสอบสวน FBI มีหัวหน้าหน่วยงาน คือ ตำแหน่งผู้อำนวยการ ซึ่งรัฐธรรมนูญ ของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้ประธานาธิบดีแต่งตั้งผู้อำนวยการ FBI โดยคำแนะนำและความ

² จาก ประวัติความเป็นมาของ FBI, โดย ณรัชต์ เสวตนันท์ และ พ.ต.ท.ไพศิษฐ์ สังคหะพงศ์, 2543. อ้างถึงใน การปรับปรุง โครงสร้างองค์กรเพื่อความมีประสิทธิภาพ: ศึกษากรณีกรมสอบสวนคดีพิเศษ (วิธานิพนธ์ปริญญาหาบัณฑิต) (น. 79-82), โดย วันนพ สมจินตนากุล, 2552, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจ บัณฑิตย์.

เห็นชอบของวุฒิสภา ผู้อำนวยการ FBI มีวาระการดำรงตำแหน่งได้สูงสุด 10 ปี นอกจากนี้ยังมีตำแหน่งรองผู้อำนวยการ 1 ตำแหน่ง ทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการ FBI และในแต่ละส่วนงานจะมีผู้ช่วยผู้อำนวยการ FBI เป็นหัวหน้าส่วนงานนั้น ๆ สำหรับสำนักงานประจำพื้นที่นั้น โดยปกติจะมีเจ้าหน้าที่ระดับเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนเป็นหัวหน้าส่วน เว้นแต่สำนักงานประจำพื้นที่ระดับใหญ่ เช่น ที่ลอสแอนเจลิส นิวยอร์ก วอชิงตัน ดีซี จะมีหัวหน้าส่วนเป็นระดับผู้ช่วยผู้อำนวยการ FBI ในส่วนสำนักงานทูตฝ่ายกฎหมายในต่างประเทศ (Legal Attache Office) ตั้งอยู่ในสถานเอกอัครราชทูตสหรัฐในประเทศต่าง ๆ กว่า 40 แห่งทั่วโลก เปรียบเสมือนหน่วยงานสอบสวน FBI ในต่างประเทศ หัวหน้าส่วนงานเป็นเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนพิเศษ แต่ใช้ชื่อเรียกตำแหน่งว่าเจ้าหน้าที่ทูตฝ่ายกฎหมาย (Legal Attache) มีอำนาจหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ในต่างประเทศ ให้ความช่วยเหลือ ขอความช่วยเหลือในการสืบสวนสอบสวนคดีต่าง ๆ โดยเฉพาะคดีที่เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของคนอเมริกาและผลประโยชน์ของประเทศสหรัฐอเมริกา³

นอกจากนั้น ยังมีคณะกรรมการที่ปรึกษา (SAC Advisory Committee) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการ⁴

บุคลากรในหน่วยงานสอบสวน FBI ไม่มียศแต่มีคำนำหน้าว่า “Agent” ซึ่งแบ่งบุคลากรออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

(1) Professional Support Personnel ได้แก่ เจ้าหน้าที่งานสนับสนุน เช่น เจ้าหน้าที่ธุรการ ช่างเทคนิค นักภาษาศาสตร์หรือผู้เชี่ยวชาญภาษาต่างประเทศ เจ้าหน้าที่คอมพิวเตอร์ นักบัญชีหรือนักวิศวกร เป็นต้น

(2) Special Agents เป็นผู้มีอำนาจเต็มในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับคดีที่อยู่ในอำนาจของหน่วยงานสอบสวน FBI ซึ่งต้องมีคุณสมบัติเป็นคนสัญชาติอเมริกัน มีอายุตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไปและมีสมรรถภาพร่างกายที่แข็งแรง สำเร็จการศึกษาขั้นต่ำในชั้นปริญญาตรีและจะต้องผ่านหลักสูตรการฝึกอบรมที่ศูนย์ฝึกอบรม The FBI Academy in Quantico ซึ่งจะสอนวิชาการเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน ศิลปะการต่อสู้ป้องกันตัว การฝึกการใช้อาวุธ ฯลฯ ซึ่งบุคลากรประเภทนี้มีอำนาจสืบสวน สอบสวนไม่เว้นแม้แต่ในเขตพื้นที่ทหาร โดยในการปฏิบัติงานนั้นเมื่อมีคดีเกิดขึ้นจะให้โอกาสตำรวจท้องถิ่นเข้าทำการปฏิบัติหน้าที่ก่อน 24 ชั่วโมง หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้วยังไม่สามารถแก้ปัญหาหรือจับกุมคนร้ายได้ หน่วยงานสอบสวน FBI จะเข้ามาปฏิบัติหน้าที่แทน

³ แหล่งเดิม. น. 82.

⁴ จาก บทบาทและอำนาจหน้าที่ของอัยการและพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 69), โดย ปิณฑพัลลภ วิศาลเสสส์, 2551, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

ทันที ส่วนในเขตพื้นที่ทหารจะขยายระยะเวลาเป็น 48 ชั่วโมง เว้นแต่รัฐบาลกลางจะสั่งให้เข้าดำเนินการทันทีตั้งแต่เกิดเหตุ⁵

ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานสอบสวน FBI มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ดังนี้⁶

Title 28, United States Code, Section 533 ให้อำนาจอัยการสูงสุดในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่พิเศษของหน่วยงานสอบสวน FBI ทำการสืบสวนและฟ้องร้องอาชญากรต่อสหรัฐอเมริกา

Title 18, United States Code, Section 3052 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่พิเศษของหน่วยงานสอบสวน FBI เป็นการเฉพาะในการจับกุม พกพาอาวุธ และปฏิบัติการตามกฎหมายอาญา

Title 18, United States Code, Section 3107 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่พิเศษของหน่วยงานสอบสวน FBI ในการจับโดยมีหมายจับสำหรับการกระทำความผิดต่อกฎหมายสหพันธรัฐ และให้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนอาชญากรรมของเจ้าหน้าที่หน่วยงานสอบสวน FBI ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่น ๆ หลายฉบับ

นอกจากนั้น Title 28, Code of Federal Regulations, Section 0.85 ยังให้อำนาจการสอบสวนและความรับผิดชอบอื่น ๆ แก่เจ้าหน้าที่หน่วยงานสอบสวน FBI รวมทั้งการเก็บรวบรวมแบบพิมพ์ลายนิ้วมือ และบันทึกข้อมูลประวัติการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายของรัฐและท้องถิ่น การปฏิบัติงานของศูนย์ข้อมูลอาชญากรรมแห่งชาติ และห้องปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์ของหน่วยงานสอบสวน FBI

การดักฟังโทรศัพท์ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานสอบสวน FBI ไม่สามารถตัดสินใจดำเนินการด้วยตนเอง เนื่องจากถูกควบคุมอย่างเข้มงวดโดยกฎหมายสหพันธรัฐ และถูกใช้เพียงสำหรับกรณีอาชญากรรมร้ายแรงและลัทธิการก่อการร้ายเท่านั้น

Title, United States Code, Section 2516 ได้ให้เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายจะต้องมีมูลเหตุที่น่าจะเป็น (Probable Cause) ซึ่งหากมีการดักฟัง จะทำให้ได้พยานหลักฐานของการกระทำความผิดอย่างออกนอกรัจของกฎหมายสหพันธรัฐ เมื่อผู้พิพากษาได้พิจารณามูลเหตุที่น่าจะเป็นแล้วก็จะสั่งให้ทำการดักฟังได้หรือไม่ ซึ่งขึ้นอยู่กับว่ามีเหตุผลพอเพียงสนับสนุนหรือไม่

⁵ จาก บทบาทของพนักงานอัยการในการสอบสวน: ศึกษาตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 96-97), โดย วุฒิพงษ์ อารีราษฎร์, 2548, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁶ จาก การบูรณาการการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 63-64), โดย พิสิษฐ์ สภาจันจชัย, 2550, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง

หากมีการกระทำความผิดต่อกฎหมายท้องถิ่น กฎหมายรัฐ และกฎหมายสหพันธรัฐ เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายของท้องถิ่นและของแต่ละรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการตามกฎหมายของท้องถิ่นและของแต่ละรัฐ มิได้อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมของหน่วยงานสอบสวน FBI และหน่วยงานสอบสวน FBI จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวในการสอบสวนดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การประสานงานด้วยความร่วมมือกันในการสอบสวน ซึ่งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของหน่วยงานสอบสวน FBI และของแต่ละรัฐมีการร่วมกันในการแก้ไขปัญหา มีการวางรูปแบบร่วมกันในการทำงาน เช่น การต่อสู้กับการก่อการร้าย เป็นต้น

หน่วยงานสอบสวน FBI มีอำนาจหน้าที่รักษากฎหมาย สืบสวนสอบสวนคดีความผิดต่อกฎหมายของรัฐบาลกลาง ปกป้องประเทศสหรัฐอเมริกาจากการก่อการร้าย ต่อต้านการลักลอบนำเข้าจากต่างประเทศ และยังมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือต่อหน่วยงานรักษากฎหมายอื่น ทั้งในระดับรัฐบาลกลาง ระดับมลรัฐ รวมทั้งหน่วยงานรักษากฎหมายของต่างประเทศ ปัจจุบันหน่วยงานสอบสวน FBI มีขอบเขตอำนาจในการสืบสวนสอบสวนดำเนินคดีข้อหาความผิดต่อรัฐบาลกลางกว่า 200 ประเภทคดี เช่น

- 1) การสืบสวนสอบสวนประวัติ ภูมิหลังของบุคคลซึ่งสมัครเข้ารับราชการในหน่วยงานสำคัญ
- 2) การละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งกรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่
- 3) การก่อการร้ายภายในประเทศ
- 4) การต่อต้านการลักลอบการนำเข้าภายในและภายนอกประเทศที่กระทบต่อความมั่นคง
- 5) องค์กรอาชญากรรม
- 6) คดียาเสพติด
- 7) คดีที่มีความรุนแรง มีการขู่เชือดหัวทำร้ายต่อชีวิต เช่น คดีอาชญากรรมต่อเนื่อง คดีลักพาตัว คดีกระทำความผิดทางเพศแก่เด็กและเยาวชน คดีขู่เชือดหรือลอบทำร้ายประธานาธิบดี เป็นต้น
- 8) อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ เช่น การฟอกเงิน การฉ้อโกงหรือยักยอกทรัพย์สินเกี่ยวกับกิจการธนาคาร การทุจริตในวงราชการ คดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นต้น⁷

⁷ จาก ข้อมูลเกี่ยวกับเอฟบีไอ, โดย ก่องเพชร กุลสุจริต, 2551. อ้างถึงใน ประวัติความเป็นมาของ FBI, โดย ณรงค์ เสวตนันท์ และ พ.ต.ท.ไพศิษฐ์ สังคหะพงศ์, 2543. อ้างถึงใน การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรเพื่อความมีประสิทธิภาพ: ศักยภาพกรมสอบสวนคดีพิเศษ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี) (น. 83). เล่มเดิม.

อำนาจในการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับความผิดต่าง ๆ ของหน่วยงานสอบสวน FBI จะกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายสหรัฐและตามกฎหมายต่าง ๆ ที่ได้ให้อำนาจไว้ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า หน่วยงานสอบสวน FBI มีความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ คือ การบังคับใช้กฎหมายของประเทศ ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ เช่น การก่อวินาศกรรม การปฏิวัติ การเปลี่ยนสายลับให้แก่ประเทศอื่น เป็นต้น

ประการที่สอง ความผิดอาญาที่เกิดขึ้นในหลายมลรัฐติดต่อกันหรือมีความคาบเกี่ยวกัน เช่น การปล้นทรัพย์หรือชิงทรัพย์ต่อเนื่องในหลายมลรัฐ เป็นต้น⁸

จะเห็นได้ว่า หน่วยงานสอบสวน FBI มีอำนาจควบคุมและรับผิดชอบการสอบสวนของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของรัฐบาลกลางมากที่สุด โดยมีอำนาจสอบสวนการประกอบอาชญากรรมอันเป็นการละเมิดกฎหมายของมลรัฐทั้งหมดที่รัฐสภามิได้ให้อำนาจพิเศษต่อเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐบาลกลาง ซึ่งแตกต่างไปจากเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานรัฐบาลกลางอื่นซึ่งมีอำนาจอยู่อย่างจำกัด เช่น หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายด้านยาเสพติด (The Drug Enforcement Administration หรือ DEA) ซึ่งบังคับใช้กฎหมายยาเสพติดของรัฐบาลกลาง เป็นต้น หน่วยงานสอบสวน FBI จะทำการสอบสวนคดีอาญาของมลรัฐในหลายกรณี รวมถึงองค์กรอาชญากรรม (Organized Crime) การสอบสวนอาชญากรรมที่เรียกว่า อาชญากรรมคอปกขาว (White Collar Crime) โดยหน่วยงานสอบสวน FBI จะสรุปผลการสอบสวนต่ออัยการในกระทรวงยุติธรรมซึ่งจะเป็นผู้ตัดสินใจฟ้องร้องผู้ต้องสงสัยในศาลมลรัฐ⁹

หน่วยงานสอบสวน FBI จะปฏิบัติงานขึ้นตรงต่ออัยการสูงสุด และจะต้องรายงานข้อค้นพบให้กับสำนักอัยการทั่วประเทศ การปฏิบัติงานของหน่วยงานสอบสวน FBI จะถูกตรวจสอบควบคุมโดยองค์กรหลายหน่วยด้วยกัน คือ คณะกรรมการฝ่ายวุฒิสภาและฝ่ายผู้แทนราษฎรในรัฐสภา ซึ่งจะทำให้การทบทวนงบประมาณ โครงการและการสืบสวนของหน่วยงานสอบสวน FBI และรายงานการสืบสวนของหน่วยงาน FBI ยังถูกตรวจสอบโดยกระบวนการยุติธรรมในระหว่างที่มีการไต่สวนในชั้นศาลด้วย นอกจากนี้ หน่วยงานสอบสวน FBI ยังถูกตรวจสอบและรายงานการปฏิบัติงานโดยสื่อมวลชนที่รายงานข่าวในประเทศอยู่เสมอ

⁸ จาก การคุ้มครองสิทธิของบุคคลกับการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 40), โดย อารี อารยวัฒน์กุล, 2547, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁹ การบูรณาการการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 65). เล่มเดิม.

3.1.2 ประเทศญี่ปุ่น

การดำเนินคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่นได้รับอิทธิพลจากกฎหมายในประเทศภาคพื้นยุโรป ซึ่งถือหลักว่า คำตัดสินควรอาศัยพยานหลักฐาน โดยในปี ค.ศ. 1872 ได้จัดให้มี “อัยการ” เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้อง โดยเป็นผู้ดำเนินคดีในนามของรัฐ ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากประเทศฝรั่งเศส มีการจัดทำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ค.ศ. 1922 โดยได้รับอิทธิพลมาจากเยอรมัน ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้เปลี่ยนแปลงกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยนำแนวคิดเรื่อง Due Process มาใช้ โดยกำหนดหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ ภายใต้อิทธิพลของระบบกฎหมายแองโกลอเมริกา (Anglo-America) ประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นประเทศที่มีจุดเด่นของระบบกฎหมายทั้งสองระบบ กล่าวคือ ระบบ Civil Law และระบบ Common Law อยู่ด้วยกัน

บุคลากรหลักในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของญี่ปุ่น ได้แก่ ตำรวจ พนักงานอัยการ และศาลยุติธรรม ซึ่งจะมีโครงสร้างอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไป กล่าวคือ ศาลยุติธรรมเป็นหน่วยงานอิสระ ไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร มิได้สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม ตำรวจขึ้นกับท้องถิ่น ส่วนหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่น รวมทั้งสำนักงานอัยการ เป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยอัยการของประเทศญี่ปุ่นจะมีบทบาทอย่างสูงในกระบวนการยุติธรรมและดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ในกระทรวงยุติธรรม¹⁰

กระบวนการยุติธรรมในประเทศญี่ปุ่นมีกระทรวงยุติธรรมเป็นองค์กรหลักในการทำหน้าที่บริหารงานยุติธรรม โดยมีองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญารวมอยู่ในกระทรวงยุติธรรม โครงสร้างของกระทรวงยุติธรรมประเทศญี่ปุ่นจะประกอบไปด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นบุคคลที่มีตำแหน่งสูงสุดในกระทรวงยุติธรรม โดยมี รัฐมนตรีช่วยว่าการฝ่ายรัฐสภา (Parliamentary Vice-Minister Justice) และรัฐมนตรีช่วยว่าการฝ่ายบริหาร (Administrative Vice-Minister Justice) เป็นตำแหน่งรองลงมา โดยรัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการฝ่ายรัฐสภาจะได้รับการคัดเลือกจากสมาชิกรัฐสภา ในขณะที่รัฐมนตรีช่วยว่าการฝ่ายบริหารจะได้รับการคัดเลือกจากพนักงานอัยการ¹¹

กระทรวงยุติธรรมของประเทศญี่ปุ่นมีหน่วยงานภายในแบ่งเป็นสำนักงานเลขานุการ รัฐมนตรีและกรมต่าง ๆ อีก 7 กรม ประกอบด้วย กรมกิจการแพ่ง กรมกิจการอาญา กรมราชทัณฑ์

¹⁰ จาก “โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น,” โดย ชาญูเซาว์ ไชยานุกิจ และ ศิระ บุญกินนทร์. (แปลและเรียบเรียง), 2541, *บทบัญญัติ*, 54(2), 145.

¹¹ จาก “โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น,” โดย กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2541, *บทบัญญัติ*, 52(2), 155.

กรมบำบัดฟื้นฟู กรมเสรีภาพพลเมือง และกรมตรวจคนเข้าเมือง โดยมีสำนักงานอัยการเป็นหน่วยงานที่แยกออกมาจากกรมอื่น ๆ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม¹²

การสอบสวนคดีอาญาในประเทศญี่ปุ่นนั้น หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญา คือ เจ้าพนักงานตำรวจ เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 191 บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของตำรวจที่จะต้องทำการสอบสวนเมื่อมีความผิดอาญาเกิดขึ้น แต่พนักงานอัยการก็สามารถทำการสอบสวนได้ด้วยตนเองเช่นเดียวกัน โดยอัยการมีอำนาจทำการสอบสวนได้ในความผิดทุกประเภท ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายสำนักงานอัยการ มาตรา 6 วรรคหนึ่ง นอกจากนี้ เจ้าพนักงานธุรการอัยการเมื่อได้รับคำสั่งจากอัยการก็สามารถทำการสอบสวนได้ แต่โดยทั่วไปแล้วคดีที่พนักงานอัยการเริ่มทำการสอบสวนเองคือ คดีที่การกระทำความผิดมีความสลับซับซ้อนคดีที่เกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ รวมทั้งคดีที่ผู้มีอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้อง เป็นต้น¹³

จากแนวความคิดทางทฤษฎีที่ถือว่า อำนาจการสอบสวนและฟ้องคดีเป็นอำนาจอันมิอาจแบ่งแยกได้ (Inseparable Authority) เพราะการฟ้องคดีต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่ได้จากการสืบสวนและสอบสวนเป็นปัจจัยสำคัญ การสืบสวนสอบสวนเป็นวิธีการแสวงหาพยานหลักฐานและรวบรวมพยานหลักฐานจึงเป็นเพียงเครื่องมือของการฟ้องร้องดำเนินคดี กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศญี่ปุ่นจึงกำหนดให้อัยการซึ่งเป็นผู้ที่มีหน้าที่ฟ้องคดีต่อศาลมีบทบาทในการตรวจสอบและควบคุมการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาด้วย ทั้งนี้เพราะในชั้นพิจารณาคดี อัยการเป็นผู้รู้วิธีการพิสูจน์ความผิดของจำเลยโดยปราศจากข้อสงสัย อัยการจึงควรรู้ถึงวิธีการสอบสวนเพื่อจะได้มีคำสั่งในคดีได้โดยถูกต้อง และสามารถตรวจสอบการสอบสวนของตำรวจได้ หากอัยการไม่อาจสอบคำให้การพยานหรือรวบรวมพยานหลักฐานได้โดยอิสระแล้ว อัยการจำต้องอาศัยแต่เฉพาะการสอบสวนของตำรวจทั้งหมด ซึ่งการสอบสวนของตำรวจนั้นเป็นพยานบอกเล่าสำหรับอัยการ ทำให้อัยการไม่อาจแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดจากการสอบสวนของตำรวจได้¹⁴

¹² From *The Criminal Justice System in Japan: Prosecution*. UNAFEI 103rd International Training Course, April 17, by Tomoko Akane, 1996. อ้างถึงใน *โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น* (น. 175). เล่มเดิม.

¹³ จาก *พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547: ศึกษากรณีมาตรการบังคับใช้กฎหมายต่อผู้ทรงอิทธิพล* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 74), โดย พงษ์สิทธิ์ อรุณรัตน์กุล, 2549, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

¹⁴ *โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น*. เล่มเดิม.

อาจกล่าวได้ว่า การสอบสวนคดีอาญาเป็นกระบวนการทางกฎหมายซึ่งแยกออกจากการปฏิบัติงานสืบสวนของตำรวจ จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมวิธีพิจารณาเพื่อให้คดีมีความน่าเชื่อถือและสมเหตุสมผล และเพื่อให้การสอบสวนคดีอาญามีความยุติธรรม การสอบสวนคดีอาญาจึงไม่ควรถูกแทรกแซงโดยอิทธิพลทางการเมือง อัยการซึ่งเป็นผู้มีความรู้ในทางกฎหมาย มีอำนาจอิสระในเชิงอำนาจตุลาการ และได้รับความคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่หลายประการ ย่อมเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาได้ดีที่สุด และโดยที่ลักษณะอำนาจหน้าที่ของอัยการเป็นแบบกึ่งตุลาการ อัยการจึงได้รับความคุ้มครองและมีหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ตาม Public Prosecutors Office Law ในมาตรา 14 กล่าวคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอาจควบคุมอัยการในการปฏิบัติงานได้เป็นการทั่วไป แต่การจัดการคดีและการสอบสวนในแต่ละคดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอาจควบคุมได้เฉพาะอัยการสูงสุดเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจควบคุมอัยการแต่ละคน¹⁵

จะเห็นได้ว่า อัยการญี่ปุ่นมีอำนาจในการสอบสวนฟ้องร้องอย่างกว้างขวาง แต่ในการใช้ดุลพินิจนั้น อัยการต้องได้รับการอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นอัยการที่มีตำแหน่งสูงกว่า นอกจากนั้น ยังมีการควบคุมโดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องร้อง (Prosecution Review Commission) ซึ่งคัดแปลงมาจากระบบลูกขุนของประเทศสหรัฐอเมริกา (The Grand Jury) เพื่อตรวจสอบความถูกต้องในการสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการโดยสะท้อนเจตนารมณ์แห่งพลเมือง แม้คำตัดสินจะไม่มีสภาพบังคับและไม่ผูกพันอัยการ แต่ก็ยังเป็นเหตุสร้างความกดดันให้แก่อัยการเจ้าของสำนวน และมีวิธีพิจารณาถึงการฟ้อง (Analogical Institute of Prosecution Through Judicial Action หรือ Quasi-Prosecution) ซึ่งผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษในความผิดบางประเภทสามารถร้องขอต่อศาล โดยยื่นคำร้องต่ออัยการที่สั่งไม่ฟ้องคดี ศาลสามารถบังคับให้นำคดีขึ้นสู่การพิจารณาโดยแต่งตั้งทนายความให้ทำหน้าที่แทนอัยการได้ แต่ในทางปฏิบัติศาลมักไม่ก้าวล่วงดุลพินิจของอัยการ¹⁶

สำนักงานอัยการนับได้ว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของกระทรวงยุติธรรมญี่ปุ่น โดยอัยการจะเข้ามามีบทบาทในคดีอาญาตั้งแต่เริ่มมีการทำความผิดอาญาจนกระทั่งบังคับตามคำพิพากษา อัยการปฏิบัติภารกิจหลัก 5 ประการ คือ

(1) สืบสวนสอบสวนและดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาที่เสนอต่ออัยการโดยเจ้าพนักงานตำรวจ

¹⁵ แหล่งเดิม.

¹⁶ แหล่งเดิม.

(2) สืบสวนสอบสวนและดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาที่เอกชนได้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่ออัยการหรือที่อัยการได้ทราบมาไม่ว่าจะโดยทางใด

(3) ฟ้องคดีอาญาต่อศาล อำนาจฟ้องผู้ต้องหาเป็นของอัยการเพียงองค์กรเดียว ตำรวจหรือผู้เสียหายไม่อาจฟ้องคดีเองได้ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาฟ้องคดีหรือไม่ฟ้องคดีนั้น ใช้หลักปราศจากความสงสัย ดังนั้น อัตราการยกฟ้องในประเทศญี่ปุ่นจึงต่ำมาก

(4) ดำเนินการดูแลให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลให้เป็นไปโดยถูกต้อง ภายหลังจากพิพากษา อัยการมีบทบาทที่สำคัญ คือ การสั่งการเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ในการบังคับตามคำพิพากษาของศาลนับแต่โทษปรับจนถึงประหารชีวิต หากปราศจากคำสั่งดังกล่าว การบังคับคดีมีอาจกระทำไม่ได้ และเมื่อเกิดปัญหาในชั้นบังคับคดี อัยการจะเป็นผู้วินิจฉัยดำเนินการแล้วเสนอรายงานต่อศาลเพื่อขอความเห็นชอบต่อไป

(5) ปฏิบัติการอื่น ๆ ในฐานะผู้แทนหรือผู้รักษาผลประโยชน์ของมหาชน¹⁷

ปัจจุบันอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนอย่างไม่จำกัด กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่นเปิดช่องให้มีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานอัยการได้ และพนักงานอัยการมีอำนาจเริ่มคดีเองได้แม้จะไม่มีผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ หากอัยการได้ทราบคดีไม่ว่าโดยทางใดก็ตามที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น อัยการจะดำเนินการสืบสวนสอบสวนคดีนั้นเองจนเสร็จ หรืออาจสั่งให้ตำรวจช่วยเหลือหรือร่วมมือในการสืบสวนสอบสวน หรือส่งเรื่องให้ตำรวจดำเนินการสืบสวนสอบสวนจนเสร็จก็ได้

โดยปกติแล้วหน้าที่ในการสอบสวนดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไปเป็นของเจ้าพนักงานตำรวจ แต่เนื่องจากการสอบสวนคดีอาญาที่เกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจนั้น อาชญากรหรือผู้ที่กระทำความผิดส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ ค่อนข้างสูง ได้อาศัยโอกาสที่ตนเป็นผู้มีความรู้หรือโอกาสในวิชาชีพของตนในการประกอบอาชญากรรมในประเทศญี่ปุ่นจึงได้มีการจัดตั้งหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษ (Special Investigation Division หรือ SID) ขึ้นในสำนักงานอัยการ มีการคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ความชำนาญฝึกฝนเป็นพิเศษเกี่ยวกับการปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ มีสำนักงานอยู่ที่เมืองโตเกียว เมืองโอซากา และเมืองนาโกยา หน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษของเมืองโตเกียวและเมืองโอซากามีประวัติความเป็นมายาวนานและมีการสอบสวนในหลายกรณี ส่วนหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษในเมืองนาโกยา ตั้งขึ้นเมื่อเดือนเมษายน 1996

¹⁷ จาก “งานอัยการของประเทศญี่ปุ่น,” โดย ทวีศักดิ์ วัฒนกุล, *รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ*, 86-87. อ้างถึงใน *วิวัฒนาการการสอบสวนคดีอาญา: ศึกษาบทบาทของพนักงานอัยการ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 30), โดย จิราธร เจริญวุฒิ, 2550, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

หน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษจะมีอัยการและผู้ช่วยอัยการซึ่งได้รับการฝึกอบรมให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ เป็นผู้ทำการสอบสวนในเบื้องต้น ซึ่งมีหลายเมืองที่มีแผนกปฏิบัติการเกี่ยวกับอาชญากรรมพิเศษ (Special Criminal Affairs Department) ดำเนินการเกี่ยวกับอาชญากรรมคอปกขาว หรือที่เรียกว่า “White Collar Crime”¹⁸

หน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษ เป็นหน่วยงานสังกัดสำนักงานอัยการชั้นต้นประจำเขตที่โตเกียว โอซากา มีผู้อำนวยการ 1 คน และรองผู้อำนวยการอีก 3 คน และพนักงานอัยการในกองอีกประมาณ 40 คน ในคดีใหญ่ ๆ ที่มีความสำคัญ ผู้อำนวยการจะมอบหมายให้มีหัวหน้าคณะทำงานขึ้นรับผิดชอบคดี หัวหน้าคณะทำงานจะคัดเลือกอัยการเข้าร่วมคณะทำงาน ในคดีดังกล่าว ผู้อำนวยการกอง รองผู้อำนวยการกอง และหัวหน้าคณะทำงานเท่านั้นที่รู้เรื่องในคดี เมื่อหัวหน้าคณะเริ่มสอบสวนคดีและสามารถรวบรวมพยานหลักฐานได้จะกระจายข้อมูลไปยังคณะทำงานแล้วจึงดำเนินการสอบสวนต่อไป หลังจากนั้นเมื่อผู้อำนวยการกองเห็นว่าควรสอบสวนคดีต่อไปหรือควรจับกุมผู้ต้องหา ผู้อำนวยการกองจะปรึกษากับรองผู้อำนวยการกอง และรองผู้อำนวยการกองจะปรึกษากับหัวหน้าคณะทำงาน ซึ่งจะพิจารณาว่าควรจับกุมผู้ต้องหาหรือไม่ เมื่อเห็นว่าควรจับกุมจะปรึกษากับหัวหน้าสำนักงานอัยการอุทธรณ์ และอัยการสูงสุดต่อไป¹⁹

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่น ได้ให้อำนาจอัยการในการเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการสอบสวนคดี ดังต่อไปนี้²⁰

1) อัยการมีอำนาจเริ่มคดีเองได้ แม้จะไม่มีผู้ใดร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่ออัยการ หากอัยการทราบเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น อัยการจะทำการสอบสวนคดีเอง และกฎหมายยังได้เปิดช่องให้ผู้เสียหายสามารถร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่ออัยการได้ เมื่ออัยการรับคำร้องทุกข์แล้วจะดำเนินการเอง หรือสั่งให้พนักงานสอบสวนร่วมมือในการสอบสวนหรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนต่อไปจนเสร็จก็ได้ (มาตรา 193)

2) การใช้มาตรการบังคับต่าง ๆ เช่น การออกหมายจับ ค้น หรือควบคุมผู้ถูกจับ แม้จะเป็นหน้าที่ของศาลโดยแท้ แต่ขั้นตอนบางส่วนก็เป็นภารกิจของอัยการด้วย กล่าวคือ การใช้มาตรการบังคับเป็นหน้าที่ของศาล โดยอัยการเป็นผู้ไต่รตรองตรวจสอบหมายจากที่ตำรวจร้องขอ

¹⁸ การบูรณาการการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหบัณฑิต) (น. 80-81). เล่มเดิม.

¹⁹ *The Criminal Justice System in Japan: Prosecution. UNAFEI 103rd International Training Course, April 17* (pp. 148-149). Op.cit.

²⁰ บทบาทของพนักงานอัยการในการสอบสวน: ศึกษาตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหบัณฑิต) (น. 30-31). เล่มเดิม.

มาเพื่อที่จะเสนอต่อศาลต่อไป ไม่ใช่ตำรวจจะมายื่นคำร้องขอต่อศาลได้เลย ถ้าอัยการเห็นชอบก็ยื่นคำร้องต่อศาล แต่เมื่อเรื่องถึงศาลแล้ว ศาลอาจเห็นด้วยหรือไม่ก็ได้ ถ้าศาลเห็นด้วยกับความจำเป็นที่ต้องใช้มาตรการบังคับ ตำรวจจะเป็นผู้ดำเนินการดังกล่าวภายใต้คำสั่งของอัยการ

3) อัยการในฐานะตัวแทนของรัฐในการดำเนินคดีอาญา โดยเอาผิดกับผู้กระทำความผิดและก็ปล่อยผู้บริสุทธิ์ จึงต้องมีความเป็นกลางซึ่งในบางครั้งอัยการอาจถอนฟ้องหรือปิดคดีโดยเหตุผลที่ว่าจำเลยบริสุทธิ์ หรือพยานหลักฐานที่รวบรวมยังไม่เพียงพอที่จะลงโทษจำเลย อัยการก็จะปล่อยตัวจำเลยให้เป็นอิสระต่อไป และการเสนอพยานหลักฐานต่าง ๆ ต่อศาล อัยการก็จะเสนอข้อเท็จจริงที่เป็นผลดีต่อจำเลยด้วย (มาตรา 439(1))

4) ในระหว่างการดำเนินคดีอาญา อัยการมีอำนาจสั่งสอบสวนเพิ่มเติมได้อย่างกว้างขวาง เช่น สอบสวนบุคคลใดเป็นผู้ต้องหาเพิ่มเติมจากการที่พนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนไว้และในคดียุ่งยากซับซ้อนอัยการจะเข้าไปเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกว่าคดีธรรมดา โดยทั่วไป เช่น อาจจะเรียกสำนวนสอบสวนจากพนักงานสอบสวนมาตรวจดูเป็นระยะ หรืออาจสั่งให้พนักงานสอบสวนส่งพยานบุคคลหรือผู้ต้องหา ผู้เสียหายมาซักถามเองก็ได้²¹

5) การสอบสวนคดีอาญาที่เกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (Economics Crime) เช่น ความผิดเกี่ยวกับธุรกิจธนาคาร (Banking Transaction) คดีเกี่ยวกับธุรกิจคอร์รัปชันในระบบราชการชั้นผู้ใหญ่ (Bribery Committed by High Government Officials)²²

ในแง่การสอบสวนคดีอาญานั้น ทั้งอัยการและตำรวจต่างมีอำนาจทำการสอบสวน ไม่มีเส้นแบ่งว่าหน่วยงานใดทำการสอบสวนคดีประเภทใด แต่พิจารณาในแง่บุคลากร กล่าวคือ อัยการมีน้อยเพียงประมาณ 1,200 คน ในขณะที่ตำรวจมีประมาณ 260,000 คน โดยทั่วไปตำรวจจึงทำการสอบสวนคดีทั่ว ๆ ไป กล่าวได้ว่าคดีส่วนใหญ่ตำรวจเป็นผู้เริ่มต้นทำการสอบสวน ในขณะที่อัยการจะทำการสอบสวนเฉพาะคดีสำคัญประเภทที่เรียกว่าคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ

โดยทั่วไปการที่หน่วยสอบสวนคดีพิเศษในสำนักงานอัยการและตำรวจต่างทำการสอบสวนคดีความผิดเดียวกันนั้นไม่เกิดขึ้น กล่าวคือ ผู้เสียหายในคดีที่ผู้ต้องหาเป็นเจ้าพนักงานหรือข้าราชการชั้นสูงใหญ่นั้น มักเข้าร้องทุกข์ต่ออัยการมากกว่าต่อตำรวจ ในขณะที่คดีประเภทอื่นจะเข้าร้องทุกข์ต่อตำรวจ แต่หากอัยการทำการสอบสวนเอง และตำรวจได้รับแจ้งเหตุและทำการสอบสวนด้วยนั้น ตามปกติอัยการจะร่วมมือกับตำรวจตั้งแต่เริ่มต้นคดีในคดีที่มีความสำคัญ ตำรวจเมื่อเริ่ม

²¹ งานอัยการของประเทศไทย (น. 104-106). เล่มเดิม.

²² จาก “รายงานการศึกษาคุณาน ศีลอบรม ประชุมและสัมมนา ณ ประเทศไทยญี่ปุ่น,” โดย เข็มชัย ชูดวงศ์, 2530, อัยการนิเทศ, 49, 392-393.

สอบสวนคดีจะปรึกษากับอัยการซึ่งหากอัยการได้เริ่มสอบสวนคดีด้วยเช่นนั้น จะร่วมมือกันสอบสวนและแบ่งแยกหน้าที่ในคดีนั้น²³

จากที่กล่าวมาถึงหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษในประเทศญี่ปุ่นส่วนใหญ่แล้วหน่วยงานดังกล่าวจะทำการสืบสวนสอบสวนในคดีที่มีความสลับซับซ้อน คดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ หรือคดีที่ผู้กระทำความผิดเป็นข้าราชการระดับสูง ฯลฯ ทั้งนี้หน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษก่อตั้งขึ้นมาเพื่อเสริมสร้างกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เนื่องจากถ้าปล่อยให้พนักงานตำรวจในการทำหน้าที่สอบสวนก็จะทำให้ไม่เกิดประสิทธิภาพเนื่องจากการปฏิบัติงานของตำรวจไม่มีความเป็นอิสระเหมือนหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษ เพราะต้องปฏิบัติตามได้คำสั่งของข้าราชการระดับสูง หรือสมาชิกวุฒิสภา ฯลฯ จึงไม่สามารถดำเนินการสอบสวนได้อย่างมีอิสระและประสิทธิภาพที่แท้จริง

3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างองค์กรและลักษณะคดีพิเศษของต่างประเทศ

เป็นการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างองค์กรและลักษณะคดีพิเศษของต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐลิทัวเนีย และสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กรและลักษณะคดีพิเศษของประเทศไทย โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.2.1 สาธารณรัฐลิทัวเนีย

สาธารณรัฐลิทัวเนีย (Republic of Lithuania) มีระบบการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา มีประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญปัจจุบัน

ภายหลังจากการที่สาธารณรัฐลิทัวเนียกลับมาเมื่อสภาวะอย่างแท้จริงในปี 1990 ได้มีการปฏิรูปโครงสร้างของรัฐบาล โดยมุ่งเน้นไปที่ปัญหาการทุจริตในหน่วยงานของรัฐทั้งส่วนกลางและท้องถิ่น มีหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้องกับการต่อต้านการกระทำผิดอาญาเหล่านี้ แต่ไม่มีหน่วยงานกลางที่จะเป็นกลไกในการประสานงานกับการตรวจสอบการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารได้ให้ความสนใจกับการเพิ่มขึ้นของการกระทำผิดอาญาทุจริตเป็นอย่างมาก ซึ่งนักลงทุนต่างชาติ องค์กรของสหภาพยุโรป และองค์กรระหว่างประเทศ ต่างก็มีความกังวลเกี่ยวกับแนวโน้มที่เป็นอันตรายนี้

เมื่อมีการประเมินผลกระทบของการทุจริตต่อการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลจึงได้จัดตั้งหน่วยงานสอบสวนพิเศษ (Special Investigation Service) ขึ้นเป็น

²³ *The Criminal Justice System in Japan: Prosecution. UNAFEI 103rd International Training Course, April 17 (p. 149). Op.cit.*

หน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย อยู่ภายใต้กระทรวงมหาดไทย (จนถึงเดือนพฤษภาคม 2000) การจัดตั้งหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายหน่วยใหม่แห่งนี้ ทำให้เกิดความมั่นใจว่าจะสามารถต่อสู้กับคอร์รัปชันในภาครัฐได้ ภารกิจหลักของหน่วยงานสอบสวนพิเศษ คือ การลดการขยายตัวของการทุจริตในภาครัฐ ด้วยการจัดกิจกรรมหรือภารกิจที่ประสบความสำเร็จ มีบุคลากรที่มีความเป็นมืออาชีพ บุคลากรของหน่วยงานสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษจะเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำงานในหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายแห่งอื่นมาก่อน และมีคนรุ่นใหม่ที่มีความเชี่ยวชาญที่จบการศึกษาด้านกฎหมายมาร่วมกันพัฒนาศักยภาพให้สามารถต่อสู้กับปัญหาคอร์รัปชันทั้งภายในสาธารณรัฐลิทัวเนียและต่างประเทศ ด้วยความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ

ถึงแม้ว่าในช่วงแรกของการดำเนินการของหน่วยงานสอบสวนพิเศษจะก่อให้เกิดการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดหรือการทุจริต แต่ก็เห็นได้ชัดว่าการบังคับใช้กฎหมายในการตรวจสอบและสอบสวนยังไม่เพียงพอที่จะต่อสู้กับการทุจริต จึงมีความจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์และตรวจสอบระบบการทำงานของการบริหารภาครัฐเพื่อที่จะไม่เกิดโอกาสให้มีการกระทำการทุจริต ซึ่งเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตนั่นเอง

การวิเคราะห์กิจกรรมต่อต้านการทุจริตนำไปสู่การขยายภารกิจอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานสอบสวนพิเศษ และสร้างความมั่นใจมากขึ้นด้วยการพัฒนาและเพิ่มมาตรการเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริต นอกจากนี้หน่วยงานสอบสวนพิเศษยังได้ถูกแยกออกจากกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้เกิดความเป็นอิสระและเป็นธรรมในการดำเนินการ

ต่อมาเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม ปี 2000 สภาได้ผ่านกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนพิเศษ และให้หน่วยงานสอบสวนพิเศษกลายเป็นหน่วยงานอิสระจากฝ่ายบริหาร รับผิดชอบต่อประธานและรัฐสภาของสาธารณรัฐลิทัวเนีย มีหน้าที่ในการตรวจสอบและสอบสวนการกระทำความผิดและการพัฒนาและใช้มาตรการการป้องกันการทุจริต

เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2002 หน่วยงานสอบสวนพิเศษได้จัดตั้งหน่วยเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริต และรัฐสภาได้ผ่านกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทุจริต กฎหมายได้ถูกร่างอยู่บนพื้นฐานของการก่อตั้งหน่วยงานสอบสวนพิเศษ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการต่อสู้กับปัญหาคอร์รัปชันมากขึ้น กฎหมายนี้สร้างมาตรการในการบ่งชี้และแก้ไขสาเหตุและโอกาสในการกระทำการทุจริต รวมทั้งการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการกระทำการทุจริต การประเมินผลของกฎหมายและร่างกฎหมายในการต่อต้านการทุจริต และการให้ความรู้และสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตให้ประชาชน

ในเดือนกรกฎาคม 2002 หน่วยงานสอบสวนพิเศษได้จัดตั้งหน่วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยให้มีหน้าที่เกี่ยวกับการประเมินการต่อต้านการทุจริต การตรวจสอบ

การดำเนินการตามมาตรการ โครงการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การเตรียมความพร้อมของมาตรการในการประเมินความน่าจะเป็นของการทุจริต การวิเคราะห์โอกาสในการกระทำการทุจริตและต่อต้านการทุจริต การสร้างความรับรู้และสร้างความตระหนักรู้ให้แก่ประชาชน

ผู้เชี่ยวชาญของหน่วยงานสอบสวนพิเศษจะเป็นผู้กำหนดระบบการบริหารงานของแต่ละหน่วยงาน การเปิดโอกาสให้กับการทุจริตและการกระทำผิดต่อหน่วยงาน ให้เหตุผล ข้อเสนอ และข้อเสนอ และประเมินผลประสิทธิภาพของกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่มีแนวโน้มที่จะทุจริต และข้อสรุปเพื่อการพัฒนา

หน่วยงานสอบสวนพิเศษได้ให้ความร่วมมือกับประชาชนอย่างต่อเนื่อง ฝ่ายรับเรื่องร้องเรียนซึ่งก่อตั้งขึ้นในเดือนพฤศจิกายน 2002 ได้ดำเนินการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจากประชาชน ไม่ว่าจะมาร้องเรียนด้วยตนเองหรือส่งมาทางไปรษณีย์หรือส่งต่อมาจากหน่วยงานต่าง ๆ นอกจากนี้ หน่วยงานสอบสวนพิเศษจะส่งเสริมให้ประชาชนทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมในการต่อต้านการทุจริตด้วยการรายงานการพบเห็นการกระทำการทุจริตหรือหลีกเลี่ยงการกระทำที่จะก่อให้เกิดการทุจริต²⁴

หน่วยงานสอบสวนพิเศษของสาธารณรัฐลิทัวเนียจึงเป็นหน่วยงานในการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Agency) ทำหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต (Corruption – Relate Criminal Acts) และเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการพัฒนาเครื่องมือและมาตรการที่จะใช้ในการป้องกันการทุจริต

ในการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานสอบสวนพิเศษนั้น สาธารณรัฐลิทัวเนียได้ตรา รัษฎบัญญัติการสอบสวนพิเศษ (Law on the Special Investigation Service , 2000) ซึ่งรับรองโดยผ่านเป็นกฎหมายทางรัฐสภาของสาธารณรัฐลิทัวเนีย รัษฎบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดเนื้อหาสาระสำคัญเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานสอบสวนพิเศษไว้โดยสรุปดังนี้²⁵

(1) การกำหนดภารกิจของหน่วยงานสอบสวนพิเศษ (Task of the Special Investigation Service) รัษฎบัญญัติการสอบสวนพิเศษ ได้กำหนดภารกิจและหน้าที่ของหน่วยงานสอบสวนพิเศษไว้ โดยให้มีภารกิจในการคุ้มครองและปกป้องบุคคล สังคม และรัฐ จากการทุจริต

²⁴ *Special Investigation Service of the Republic of Lithuania*. Retrieved January 20, 2015, from <http://www.stt.lt/en/>

²⁵ การคุ้มครองสิทธิของบุคคลกับการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต) (น. 55-57). เล่มเดิม.

และจะดำเนินการป้องกันและตรวจสอบการทุจริต²⁶ และให้หน่วยงานสอบสวนพิเศษมีหน้าที่ดังต่อไปนี้²⁷

(1.1) ปฏิบัติการในการสืบสวนสอบสวน และป้องกันการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดทางอาญา

(1.2) ดำเนินการในขั้นตอนก่อนการพิจารณาคดี ในการสืบสวนการกระทำทุจริตที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดทางอาญา

(1.3) ประสานงานกับหน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายอื่น ๆ ตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด

(1.4) เก็บ รวบรวม วิเคราะห์ และสรุปข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตเกี่ยวกับสังคมและเศรษฐกิจ

(1.5) เตรียมเครื่องมือและมาตรการอื่นๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ใช้ในการป้องกันการทุจริต

(1.6) ร่วมมือกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่นๆ เพื่อกำหนดมาตรการในการควบคุมและป้องกันอาชญากรรม

(1.7) จัดทำรายงานผลการดำเนินงานและเสนอแนะแนวทางในการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยทำเป็นหนังสือเสนอต่อประธานาธิบดี และประธานรัฐสภา อย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง

(2) โครงสร้างและการบริหารการจัดการหน่วยงานสอบสวนพิเศษ (The Structure and Administration of the Special Investigation Service) รัฐบัญญัติการสอบสวนพิเศษได้กำหนดโครงสร้างและการบริหารการจัดการ และทีมงานของหน่วยงานสอบสวนพิเศษไว้ ดังนี้

(2.1) ได้กำหนดให้การจัดตั้งและยุบเลิกหน่วยงานสอบสวนพิเศษ ให้ตราเป็นกฎหมาย และให้หน่วยงานสอบสวนพิเศษประกอบไปด้วยคณะกรรมการ (Board) กอง (Divisions) สาขา (Branches) และหน่วยอื่นๆ (Other Units) โดยการจัดตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือยุบเลิกหน่วยงานของหน่วยงานสอบสวนพิเศษ หรือจำนวนบุคลากร จะต้องได้รับการอนุมัติโดยผู้อำนวยการของหน่วยงานสอบสวนพิเศษ (Director of the Service)²⁸

(2.2) กำหนดให้บุคลากรของหน่วยงานสอบสวนพิเศษ ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ข้าราชการ และลูกจ้างตามสัญญา สถานะของบุคลากรที่เป็นเจ้าหน้าที่สอบสวนพิเศษจะได้รับการ

²⁶ Republic of Lithuania Law on the Special Investigation Service. Article 7.

²⁷ Republic of Lithuania Law on the Special Investigation Service. Article 8.

²⁸ Republic of Lithuania Law on the Special Investigation Service. Article 9.

จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริการประชาชนและกฎหมายการสอบสวนพิเศษ ส่วนสถานะของข้าราชการจะได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริการประชาชน สำหรับสถานะลูกจ้างให้เป็นไปตามกฎหมายแรงงานและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ส่วนขั้นตอนของการแต่งตั้งและถอดถอน การพักการปฏิบัติหน้าที่ และความรับผิดชอบทางวินัยของเจ้าหน้าที่ ให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริการประชาชน²⁹

(3) สิทธิและหน้าที่ของพนักงานสอบสวนพิเศษ (Rights and Duties of the Officers of the Special Investigation Service) รับบัญญัติการสอบสวนพิเศษ ได้กำหนดสิทธิ (Rights) หน้าที่ (Duties) และข้อจำกัดในการปฏิบัติของพนักงานสอบสวนพิเศษไว้ดังต่อไปนี้

(3.1) พนักงานสอบสวนพิเศษมีหน้าที่ติดตามผู้ต้องสงสัยว่าจะกระทำความผิดอาญา การป้องกันอาชญากรรมที่จะถูกกระทำความผิด การพิสูจน์ยืนยันข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของพนักงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ การติดต่อเชื่อมโยงกับองค์กรอาชญากรรม หรือการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานประจำตัวที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย โดยพนักงานสอบสวนพิเศษจะต้องแสดงตราหรือบัตรประจำตัวที่ให้อำนาจ โดยให้พนักงานสอบสวนพิเศษมีสิทธิดังต่อไปนี้

1) ตรวจสอบเอกสารข้อมูลของบุคคล และส่งบุคคลผู้ต้องสงสัยว่าจะกระทำความผิดอาญาไปยังหน่วยงานสอบสวนพิเศษหรือสำนักงานตำรวจ

2) ในกรณีที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย พนักงานสอบสวนพิเศษมีอำนาจใช้อาวุธ วิธีการพิเศษ (Special Means) หรือบังคับโดยวิธีอื่น

3) เมื่อสืบสวนการกระทำความผิดอาญา หรือมีข้อมูลอันมีเหตุสมควรมีการวางแผนเพื่อประกอบอาชญากรรม อาชญากรรมกำลังกระทำ หรือได้กระทำความผิด พนักงานสอบสวนพิเศษมีสิทธิเข้าไปในเคหสถาน สถานประกอบการ หน่วยงานหรือองค์กรใด ๆ โดยไม่มีอุปสรรคขัดขวาง ในระหว่างเวลาราชการหรือเวลาใด ๆ ถ้ามีตัวแทนของผู้บริหารองค์กรหรือเจ้าของหรือตัวแทนเข้าไปด้วย

4) ในกรณีตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย พนักงานสอบสวนพิเศษมีสิทธิเปิดเคหสถานหรือยานพาหนะโดยใช้กำลังได้

5) ในการติดตามผู้ต้องสงสัยว่าจะกระทำความผิดอาญา หรือในการส่งบุคคลซึ่งต้องการได้รับความช่วยเหลือทางการแพทย์ไปยังโรงพยาบาล พนักงานสอบสวนพิเศษมีสิทธิใช้ยานพาหนะและสิ่งอำนวยความสะดวกที่เป็นของวิสาหกิจ หน่วยงาน องค์กร หรือบุคคลธรรมดา โดยไม่มีอุปสรรคขัดขวาง ยกเว้นว่ายานพาหนะนั้นจะเป็นของคณะทูตต่างประเทศ หรือของตัวแทนกงสุล

²⁹ Republic of Lithuania Law on the Special Investigation Service. Article 10.

ถ้ามีการร้องขอของเจ้าของยานพาหนะ หรือผู้ควบคุมยานพาหนะ พนักงานสอบสวนพิเศษต้องทำหนังสือตามแบบฟอร์มซึ่งกำหนดโดยผู้อำนวยการสอบสวนพิเศษกำหนดไว้ให้ และหากมีความเสียหายเกิดขึ้น จะต้องมีการชดใช้ความเสียหายนั้นซึ่งจ่ายจากกองทุนการสอบสวนพิเศษ

6) ในการติดตามบุคคลผู้ต้องสงสัยว่าจะกระทำความผิดอาญา ซึ่งปิดบังให้รอดพ้นจากหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย เพื่อเป็นการป้องกันการกระทำอาชญากรรมขึ้น พนักงานสอบสวนพิเศษมีอำนาจที่จะหยุดยานยนต์และตรวจสอบเอกสารของผู้ขับขี่ ผู้โดยสาร และตรวจสอบสินค้าและสิ่งของอย่างอื่นในยานพาหนะนั้น

7) ในทางการสืบสวนหรือติดตามผู้ต้องสงสัยว่าจะกระทำความผิดอาญา พนักงานสอบสวนพิเศษสามารถใช้แพลตฟอร์มการเงิน และสัญญาณเสียงของรถยนต์ตามวิธีการที่กำหนด

8) พนักงานสอบสวนพิเศษมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสาร หรือคำอธิบายจากบุคคลเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญา ซึ่งได้วางแผนที่จะกระทำ ได้กระทำ หรือกำลังกระทำ และเกี่ยวกับการละเมิดกฎหมายอื่น ๆ

9) เมื่อสืบสวนการกระทำความผิดอาญา หรือมีข้อมูลว่าความผิดอาญาได้ถูกวางแผนจะกระทำ กระทำลง หรือกำลังกระทำ พนักงานสอบสวนพิเศษมีสิทธิตรวจสอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจการเงิน หรือกิจกรรมอื่น ๆ ในวิสาหกิจ หน่วยงาน และองค์กรทุกประเภท

10) ปฏิบัติการอื่น ๆ ตามที่พนักงานสอบสวนพิเศษสามารถกระทำได้ตามกฎหมาย

(3.2) พนักงานสอบสวนที่ปฏิบัติหน้าที่บริเวณชายแดน สุลกากร หรือสถานที่อื่น หากมีการแสดงตราและบัตรประจำตัวที่ให้อำนาจพนักงานสอบสวนพิเศษมีสิทธิที่จะทำการต่อไปนี หากมีเหตุสมควร

1) ตรวจสอบเอกสารของปัจเจกชน และของเจ้าหน้าที่ วิธีการขนส่งและสินค้าต่าง ๆ

2) หน่วงเหนี่ยวผู้ละเมิดกฎหมายของศุลกากรและการข้ามแดน และตรวจค้นตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการควบคุมบุคคล และส่งบุคคลเหล่านั้นไปยังตำรวจหรือหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่น ๆ

3) หยุดและตรวจสอบการขนส่ง และยึดเอกสารตามข้อกำหนด

4) ปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนพิเศษตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย³⁰

³⁰ Republic of Lithuania Law on the Special Investigation Service. Article 13.

(3.3) ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนพิเศษต้องกระทำการดังนี้

- 1) ต้องมีความซื่อสัตย์ตามคำปฏิญาณในการทำหน้าที่
- 2) เมื่อได้รับรายงานหรือการบอกกล่าวเกี่ยวกับอาชญากรรมซึ่งมีการวางแผนหรือได้กระทำ หรือมีการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือมีพยานเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญา พนักงานสอบสวนพิเศษต้องมีมาตรการโดยไม่ชักช้าที่จะป้องกันอาชญากรรมที่ได้มีการวางแผนนั้น หรือการละเมิดกฎหมายอื่น ๆ และรายงานเหตุการณ์ให้ตำรวจทราบ
- 3) ปกป้องรัฐและความลับของทางราชการ
- 4) รับรองสิทธิและผลประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลที่ถูกควบคุม คุมขัง และให้การช่วยเหลือเบื้องต้น และการช่วยเหลือต่อเหยื่ออาชญากรรม และการละเมิดกฎหมาย และบุคคลที่ขาดการช่วยเหลือในรัฐ³¹

3.2.2 สาธารณรัฐแอฟริกาใต้

สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ได้จัดตั้งหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่สำคัญ คือ หน่วยสอบสวนพิเศษของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ (The Health of Special Investigation Unit of Republic of South Africa) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ถือว่ามีอำนาจสืบสวนเป็นอย่างมาก (Most Powerful Investigation)

หน่วยสอบสวนพิเศษของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ได้จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบัญญัติการสอบสวนพิเศษและศาลพิเศษ ค.ศ. 1996 (The Special Investigating Units and Special Tribunal Act 74 of 1996) ซึ่งรัฐบัญญัตินี้ได้บัญญัติขึ้นเพื่อใช้อำนาจทางกฎหมายเอาชนะวิกฤตการณ์การเติบโตอย่างรวดเร็วของการบริหารงานที่ไม่ชอบ (Maladministration) การคอร์รัปชัน (Corruption) และการใช้เงินและทรัพย์สินของรัฐโดยไม่เหมาะสม (Misappropriation of Public Money and Public Property)

หัวหน้าหน่วยสอบสวนพิเศษ (The Head of Special Investigating Unit หรือ SIU) คือผู้พิพากษา Williem Health ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีเนลสัน แมนเดลา (Nelson Mandela) เมื่อวันที่ 14 มีนาคม ค.ศ. 1997 หน่วยสอบสวนพิเศษนี้ได้ตั้งขึ้นเพื่อเพิ่มเครื่องมือในการตรวจสอบของรัฐ และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการสืบสวนสอบสวน

ในการก่อตั้งหน่วยสอบสวนพิเศษ รัฐบัญญัติการสอบสวนพิเศษและศาลพิเศษ มาตรา 2(2) ได้มอบให้หน่วยงานนี้มีการกิจในการตรวจสอบการบริหารจัดการให้ถูกต้อง และปกป้องผลประโยชน์ของสาธารณะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเงินและทรัพย์สินสาธารณะ (Public Money and

³¹ Republic of Lithuania Law on the Special Investigation Service. Article 14.

Public Property) การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (A Wide Field of Unlawful Conduct) คอร์รัปชัน (Corruption) และการบริหารจัดการที่ไม่ชอบ (Maladministration) แต่หน่วยสอบสวนพิเศษนี้ไม่เพียงแต่ทำหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนการกระทำผิดเหล่านี้เท่านั้น ยังทำหน้าที่ดำเนินคดีทางแพ่ง (Civil Proceeding) กับคู่ความในศาลพิเศษ (Special Tribunal) ด้วย

(1) องค์ประกอบของหน่วยสอบสวนพิเศษ หน่วยสอบสวนพิเศษของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ประกอบด้วยหัวหน้าหน่วย 1 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี (Appointed by President) และมีผู้ช่วย (Assisted) โดยบุคคลต่อไปนี้

(1.1) ตัวแทนด้านกฎหมาย (Legal Representatives) จำนวน 7 คน ซึ่งประกอบไปด้วยผู้มีความรู้และผู้มีประสบการณ์ด้านการเป็นทนายความ และที่ปรึกษากฎหมาย (Attorneys and Advocates) ซึ่งมีประสบการณ์และเชี่ยวชาญด้านต่อต้านคอร์รัปชัน (Anti – Corruption) และต่อต้านการบริหารจัดการที่ไม่ชอบ (Anti – Maladministration) การสืบสวน (Investigations) และการดำเนินคดีแพ่งต่อศาล (Bring Civil Actions Before the Tribunal)

(1.2) ทีมงานผู้มีประสบการณ์ด้านการสืบสวน (A Team of Experience Investigators) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับด้านพาณิชย์ (Specialists in the Investigation of Criminal Activity in the Commercial Sphere)

(1.3) ผู้จัดการด้านการเงิน (A Financial Manager) ซึ่งมีผู้ช่วยเป็นนักบัญชีจำนวน 3 คน และทีมงาน (Staff) ซึ่งมีประสบการณ์ในการบริหารจัดการ (Administration) ซึ่งผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้จะช่วยสอบสวนตามความเชี่ยวชาญของแต่ละบุคคล

(1.4) ผู้เชี่ยวชาญด้านคอมพิวเตอร์ (A Computer Expert) เพื่อเป็นการส่งเสริมความมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยสอบสวนพิเศษ ได้มีการขยายระบบฐานข้อมูลที่ออกแบบโดยหน่วยสอบสวนพิเศษ ซึ่งได้รับความร่วมมือประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยสอบสวนพิเศษและหน่วยงานสำคัญ ๆ หลายหน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานตำรวจแอฟริกาใต้ (South African Police Services) สำนักงานเกี่ยวกับคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (Office for Serious Economic Offences) สำนักงานอัยการ (The Public Prosecutor’s Office) สำนักงานการโอนกรรมสิทธิ์ (The Deeds Office) สำนักงานจดทะเบียนบริษัท (The Register of Companies) สถาบันทางการเงินจำนวนมาก (Numerous Financial Institution) และหน่วยงานพิเศษอื่นๆ ที่ถูกก่อตั้งโดยรัฐบาล (Other Special Unit Established by Government)³²

³² การคุ้มครองสิทธิของบุคคลกับการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 60-69). เล่มเดิม.

(2) ฐานความผิดที่อยู่ในอำนาจการดำเนินการสืบสวนสอบสวนของหน่วยสอบสวนพิเศษ รับบัญญัติการสอบสวนพิเศษและศาลพิเศษ ก.ศ. 1996 มาตรา 2³³ บัญญัติให้ประธานาธิบดีเป็นผู้ตั้งหน่วยสอบสวนพิเศษและศาลพิเศษ ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 2(a) ให้ประธานาธิบดีตั้งหน่วยสอบสวนพิเศษเพื่อรับคำสั่งสืบสวนเรื่องที่เกี่ยวข้อง และส่งเรื่องให้หน่วยสอบสวนพิเศษทำการสืบสวนสอบสวน และมาตรา 2 (b) ให้ประธานาธิบดีตั้งศาลพิเศษ (Special Tribunal หรือ ST) ศาลเดียวหรือหลายศาลให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาอาชญากรรมที่พิพาทกันทางแพ่งที่เกี่ยวกับการสอบสวนพิเศษของหน่วยสอบสวนพิเศษ ส่วนฐานความผิดที่อยู่ในข่ายความรับผิดชอบของหน่วยสอบสวนพิเศษนั้น มีกำหนดไว้ในอนุมาตรา 2 ของมาตรา 2 ซึ่งหากประธานาธิบดีเห็นว่าเรื่องที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับฐานความผิดตามมาตรา 2 (2) แล้ว ก็จะสามารถประกาศกิจจานุเบกษา (Government Gazette) ให้เรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่สอบสวนโดยหน่วยสอบสวนพิเศษ แต่หากเรื่องที่เกี่ยวข้องเป็นความผิดตามมาตรา 2(2) ดังกล่าว เกิดขึ้นในเขตความรับผิดชอบของจังหวัด (Province) ประธานาธิบดีจะใช้อำนาจนี้ได้ต่อเมื่อได้ปรึกษาหรือได้รับการร้องขอจากผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในมาตรา 2(2) กำหนดลักษณะของฐานความผิดที่ประธานาธิบดีจะใช้อำนาจกำหนดให้เป็นการสอบสวนพิเศษได้ ดังต่อไปนี้

(2.1) การบริหารจัดการโดยมิชอบที่ร้ายแรง ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐใด ๆ

(2.2) การปฏิบัติไม่เหมาะสม หรือผิดกฎหมายโดยนายจ้าง (Employer) ของหน่วยงานของรัฐใด ๆ

(2.3) การใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินของรัฐโดยไม่เหมาะสม

(2.4) การแสวงหาผลประโยชน์ที่ผิดกฎหมายและผิดปกติ การกระทำธุรกรรม การใช้มาตรการหรือการปฏิบัติที่มีผลต่อทรัพย์สินของรัฐ

(2.5) กระทำการโดยเจตนา หรือประมาททำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของรัฐ

(2.6) คอร์รัปชันเกี่ยวกับการดำเนินการในหน้าที่ในองค์กรของรัฐ

(2.7) การปฏิบัติโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสมของบุคคลใด ๆ ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อผลประโยชน์ของรัฐ

³³ Special Investigating Units and Special Tribunals Act No. 74 of 1996, Section 2, President May Establish Special Investigating Units and Special Tribunals.

(3) หน้าที่ของหน่วยสอบสวนพิเศษของแอฟริกาใต้ (Function of Special Investigation Unit) รัฐบัญญัติการสอบสวนพิเศษและศาลพิเศษ ค.ศ. 1996 มาตรา 4³⁴ ได้กำหนดหน้าที่ของหน่วยสอบสวนพิเศษ ไว้ดังต่อไปนี้

(3.1) ภายใต้อำนาจที่ออกโดยอาศัยอำนาจแห่งประกาศซึ่งออกตามมาตรา 2(1) หน่วยสอบสวนพิเศษมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- 1) สืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้อง
- 2) รวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด หรือคดีวินัยการกระทำความผิด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวน และรวมถึงกรณีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นศาลพิเศษ
- 3) เสนอพยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาของศาลพิเศษ
- 4) อ้างถึงพยานหลักฐานที่แสดงถึงการกระทำความผิดของจำเลยต่ออัยการที่รับผิดชอบ
- 5) ปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ขัดกับบทบัญญัติของกฎหมายนี้ ตามที่ประธานาธิบดีมอบหมายเป็นครั้งๆ ไป
- 6) รายงานผลการดำเนินการสืบสวนและการดำเนินการ ทั้งนี้ตามที่ประธานาธิบดีกำกับ
- 7) สรุปสำนวนการสอบสวน และทำรายงานผลครั้งสุดท้ายต่อประธานาธิบดี
- 8) นำส่งรายงานการสอบสวน รายงานการดำเนินการ และค่าใช้จ่าย เสนอต่อรัฐสภา ปีละอย่างน้อย 2 ครั้ง

(3.2) ถ้าพยานหลักฐานที่ได้เพียงพอที่จะดำเนินการกับผู้กระทำผิดได้ หน่วยสอบสวนพิเศษจะต้องแจ้งข้อมูลแก่อัยการที่รับผิดชอบทราบ ทั้งนี้พยานหลักฐานดังกล่าวจะต้องเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ³⁵

³⁴ Special Investigating Units and Special Tribunals Act No. 74 of 1996, Section 4, Functions of Special Investigating Unit.

³⁵ การคุ้มครองสิทธิของบุคคลกับการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต) (น. 60-69). เล่มเดิม.

3.3 ที่มาของกรมสอบสวนคดีพิเศษ โครงสร้างคณะกรรมการคดีพิเศษและลักษณะคดีพิเศษของประเทศไทย

ในการศึกษาถึงโครงสร้างองค์กรและลักษณะคดีพิเศษของประเทศไทย ซึ่งมีพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน จำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงที่มาของกรมสอบสวนคดีพิเศษ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษและลักษณะคดีพิเศษ โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.3.1 ที่มาของกรมสอบสวนคดีพิเศษ

สืบเนื่องจากสถานการณ์ของโลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การพัฒนาด้านเทคโนโลยีส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม ไปตลอดถึงการก่ออาชญากรรม ซึ่งพัฒนาจากการใช้ความรุนแรงเป็นอาชญากรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจที่มีมูลค่ามหาศาล ส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก อาชญากรรมดังกล่าวได้แก่

(1) อาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่กระทำต่อระบบการเงิน การธนาคาร การค้า การพาณิชย์ การหลีกเลี่ยงภาษีอากร การละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา การทำลายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

(2) อาชญากรรมคอมพิวเตอร์หรืออาชญากรรมด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่กระทำ การลักลอบแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือทำลายข้อมูลหรือระบบปฏิบัติการของหน่วยงานต่าง ๆ

(3) อาชญากรรมที่มีอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้องกับ องค์กรอาชญากรรมและอาชญากรรมข้ามชาติ เป็นการกระทำความผิดที่มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ เป็นองค์กรที่มีเครือข่ายภายในและระหว่างประเทศ รวมทั้งผู้กระทำความผิดมักได้แก่ผู้มีอิทธิพลหรือผู้มีอิทธิพลให้การสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง เช่น ขบวนการค้าโสเภณีข้ามชาติ ขบวนการค้ายาเสพติด และการค้ายาเสพติด เป็นต้น

อาชญากรรมพิเศษดังกล่าวนี้มีการพัฒนารูปแบบและวิธีการของการกระทำความผิดอย่างต่อเนื่องและตลอดเวลา ลักษณะการกระทำความผิดมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบและเป็น ขบวนการ มีการนำเทคโนโลยีวิทยาการสมัยใหม่เข้ามาเป็นเครื่องมือประกอบการกระทำความผิด รวมทั้งการกระทำความผิดมีความเกี่ยวเนื่องและมีเครือข่ายโยงใยระหว่างประเทศ ซึ่งการกระทำความผิดต่าง ๆ นี้มีความสลับซับซ้อน แยกย่อยและละเอียดอ่อน ผู้กระทำความผิดเป็นผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญและความเชี่ยวชาญในด้านนั้น ๆ เป็นอย่างดี อาชญากรรมพิเศษเหล่านี้สร้างความเสียหายและก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อระบบเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงของประเทศอย่างมากมาย ซึ่งนอกจากจะสร้างความเสียหายโดยตรงต่อระบบเศรษฐกิจการเงินการคลังของประเทศนับหมื่นล้านบาทต่อปีแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อเนื่องถึงความเชื่อมั่นในการลงทุนของ

ชาวต่างประเทศ ทำให้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมือง สังคมและความมั่นคงของประเทศชาติในที่สุด

อย่างไรก็ตาม การป้องกัน ปรามปรามและการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมพิเศษซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกิดปัญหาและอุปสรรคหลายประการ กล่าวคือ

(1) การกำหนดตำแหน่งพนักงานสอบสวนให้เป็นผู้ที่จบการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อยตำรวจและผู้มีวุฒิการศึกษาสาขานิติศาสตร์หรือรัฐศาสตร์เท่านั้น ซึ่งการกำหนดตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าวทำให้ขาดผู้ที่มีความรู้ มีทักษะและมีความชำนาญเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ เช่น เศรษฐศาสตร์ การเงิน การธนาคาร การบัญชี คอมพิวเตอร์ และเทคโนโลยีสารสนเทศ

(2) การขาดพนักงานสอบสวนที่มีความรู้และความชำนาญในการสอบสวนอย่างแท้จริง เนื่องจาก

(2.1) เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ทำหน้าที่ด้านการสอบสวน ได้แก่ พนักงานสอบสวน (สบ.1) และพนักงานสอบสวน (สบ.2) ซึ่งมีระยะห่างร้อยตำรวจตรีถึงพันตำรวจโทเท่านั้น เมื่อพนักงานสอบสวนเหล่านี้ได้รับการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นเป็นระดับรองผู้กำกับขึ้นไปแล้วก็จะต้องทำหน้าที่ด้านการบริหาร แต่จะมีได้ทำหน้าที่ด้านการสอบสวนแต่อย่างใด

(2.2) การที่พนักงานสอบสวนสามารถโยกย้ายสลับตำแหน่งไปมาระหว่างหน่วยงานในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เนื่องจากเชื่อว่าตำรวจทุกคนสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่พนักงานสอบสวนได้ จึงทำให้เกิดการสับเปลี่ยนหมุนเวียนและโยกย้ายหน้าที่ระหว่างฝ่ายสอบสวน ฝ่ายสืบสวน ฝ่ายปราบปราม รวมทั้งฝ่ายจราจร อันถือว่าเป็นเรื่องปกติที่จะต้องปฏิบัติตามระบบราชการ แต่ในความเป็นจริงแล้ว การโยกย้ายสลับตำแหน่งดังกล่าวทำให้ขาดการเชื่อมต่อในการทำงานด้านการสอบสวนคดีอาชญากรรมพิเศษ และขาดพนักงานสอบสวนที่มีความรู้ความชำนาญ และมีทักษะเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาชญากรรมพิเศษ

(3) ภารกิจในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นภารกิจที่กว้างขวางและหลากหลาย การควบคุมปัญหาอาชญากรรมพื้นที่ซึ่งได้แก่ อาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน ชีวิต ร่างกาย และอาชญากรรมที่เป็นคดีเล็กน้อย เจ้าหน้าที่ตำรวจก็อาจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร ทำให้ต้องทุ่มเททรัพยากรไปกับการดำเนินการดังกล่าว ส่วนการดำเนินการกับอาชญากรรมพิเศษก็ไม่อาจทำได้อย่างเต็มที่เพราะเจ้าหน้าที่ตำรวจมีจำนวนไม่เพียงพอกับปริมาณคดีที่เกิดขึ้น ประกอบกับอาชญากรรมพิเศษต้องใช้ระยะเวลาในการรวบรวมพยานหลักฐาน ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่อาจสอบสวนอาชญากรรมที่มีความยุ่งยากสลับซับซ้อน

(4) การที่อาชญากรรมพิเศษเป็นอาชญากรรมที่มีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องอย่างมากมายมหาศาล ประกอบกับผู้กระทำผิดเป็นผู้มีอิทธิพลหรือมีผู้มีอิทธิพลสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง จึงทำให้มีการใช้อิทธิพลภายนอกไม่ว่าจะเป็นอิทธิพลทางการเงิน หรืออิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ อันอาจส่งผลให้การอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนถูกบิดเบือนไป³⁶

ประกอบกับนับตั้งแต่ที่ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างของกระทรวงยุติธรรมให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 75 ที่บัญญัติให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน และด้วยเหตุดังกล่าว ในปี พ.ศ. 2545 รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้มีการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษ (Department of Special Investigation) หรือ DSI ขึ้นเป็นหน่วยงานของรัฐในสังกัดกระทรวงยุติธรรม เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งมีการทึงเกี่ยวกับการป้องกันปราบปราม และควบคุมคดีพิเศษที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง และความปลอดภัย โดยดำเนินการเฝ้าระวัง สืบสวน สอบสวนหาข้อเท็จจริง และดำเนินคดีเพื่อปกป้องและรักษารายได้ของรัฐ ป้องกันและปราบปรามขบวนการทุจริต ต่อมาในปี พ.ศ. 2547 ได้มีการตราพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ขึ้นใช้บังคับเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2547

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้บางประการ เพื่อประโยชน์แก่รัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อย ระบบเศรษฐกิจ การคลัง และความมั่นคงของประเทศ กฎหมายดังกล่าวนี้ได้กำหนดโครงสร้างของการใช้อำนาจรัฐหลายประการ เช่น กำหนดให้มีคณะกรรมการคดีพิเศษโดยมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะของการกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กำหนดให้มีพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ กำหนดประเภทคดีที่เป็นคดีพิเศษ เป็นต้น

กรมสอบสวนคดีพิเศษมีส่วนจำลองภาพมาจากหน่วยงานของต่างประเทศหลายรูปแบบ เช่น หน่วยงานสอบสวน FBI ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ประสบความสำเร็จมาใช้เป็นต้นแบบ

³⁶ จาก *แนวทางการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ* (เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตร “การบริหารงานยุติธรรมระดับสูง” รุ่นที่ 4 วันศุกร์ที่ 26 เมษายน 2556. สำนักงานกิจการยุติธรรม ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา) (น. 12-13), โดย ชาติ เพ็งดิษฐ์, 2556,

ขณะเดียวกันได้ศึกษาถึงปัญหาอุปสรรคในการดำเนินคดีของสำนักงานตำรวจแห่งชาติพบว่าหลายส่วนเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไข เช่น ในการดำเนินคดีอาญาส่วนใหญ่จะให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเพียงนายหนึ่งนายได้รับผิดชอบสำนวนตามลำพัง การทำงานของคน ๆ เดียวจะมีข้อจำกัด เคยมีคำกล่าวที่ว่า คดีอาชญากรรมร้ายแรงประเภทข้ามชาติ เป็นองค์กรอาชญากรรม หรือผู้มีอิทธิพลเป็นเครือข่าย ซึ่งผู้กระทำความผิดมักเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ การที่จะให้เจ้าหน้าที่ตำรวจคนเดียวไปจัดการกับอาชญากรรมเหล่านี้คงเป็นการยาก ในขณะที่ภารกิจของเจ้าหน้าที่ตำรวจก็มีข้อจำกัด มีการโยกย้ายหรือเปลี่ยนสายงานตลอดเวลา ความเชี่ยวชาญก็ไม่เกิดแบบต่อเนื่อง ประกอบกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การสืบสวนสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นขั้นตอนแรกซึ่งจะไปเชื่อมโยงกับกระบวนการบังคับคดีของพนักงานอัยการ ในขณะที่กระบวนการสอบสวนของต่างประเทศมีการให้พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนตั้งแต่แรก³⁷

ปัจจุบันกรมสอบสวนคดีพิเศษมีบทบาทและภารกิจเกี่ยวกับการป้องกัน การปราบปราม การสืบสวนและการสอบสวนคดีความผิดทางอาญาที่ต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนโดยใช้วิธีการพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้³⁸

- (1) รับผิดชอบงานเลขานุการของคณะกรรมการตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- (2) ป้องกัน ปราบปราม สืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ และตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการคดีพิเศษประกาศกำหนดหรือตามมติของคณะกรรมการคดีพิเศษ ตลอดจนปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับความผิดทางอาญาที่เป็นคดีพิเศษ
- (3) ศึกษา รวบรวม จัดระบบ และวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ และเพื่อป้องกัน ปราบปราม สืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ
- (4) จัดให้มีการศึกษา อบรม และพัฒนาระบบงานการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ การพัฒนาความรู้และการประเมินสมรรถภาพการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างของกรม และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะมีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษหรือไม่

³⁷ แหล่งเดิม.

³⁸ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2554.

(5) ดำเนินการเกี่ยวกับงานกฎหมายและระเบียบที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษและงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

(6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของกรมสอบสวนคดีพิเศษนั้น ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2554 กำหนดให้จัดแบ่งส่วนราชการกรมสอบสวนคดีพิเศษ ดังนี้

- 1) สำนักบริหารกลาง
- 2) กองกฎหมาย
- 3) สำนักกิจการต่างประเทศและคดีอาชญากรรมระหว่างประเทศ
- 4) สำนักคดีการเงินการธนาคาร
- 5) สำนักคดีความมั่นคง
- 6) สำนักคดีคุ้มครองผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม
- 7) สำนักคดีทรัพย์สินทางปัญญา
- 8) สำนักคดีเทคโนโลยีและสารสนเทศ
- 9) สำนักคดีภาษีอากร
- 10) สำนักคดีอาญาพิเศษ 1
- 11) สำนักคดีอาญาพิเศษ 2
- 12) สำนักคดีอาญาพิเศษ 3
- 13) สำนักเทคโนโลยีและศูนย์ข้อมูลการตรวจสอบ
- 14) สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์
- 15) สำนักปฏิบัติการคดีพิเศษภาค
- 16) สำนักปฏิบัติการพิเศษ
- 17) สำนักพัฒนาและสนับสนุนคดีพิเศษ
- 18) กลุ่มตรวจสอบภายใน
- 19) กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร

3.3.2 โครงสร้างของคณะกรรมการคดีพิเศษ

คณะกรรมการคดีพิเศษ เป็นองค์กรของรัฐในรูปคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 กำหนดให้มีคณะกรรมการคดีพิเศษ เรียกโดยย่อว่า “กคพ.” ซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

(1) นายกรัฐมนตรี	ประธานกรรมการ
(2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม	รองประธานกรรมการ
(3) ปลัดกระทรวงยุติธรรม	กรรมการ
(4) ปลัดกระทรวงการคลัง	กรรมการ
(5) ปลัดกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
(6) ปลัดกระทรวงพาณิชย์	กรรมการ
(7) อัยการสูงสุด	กรรมการ
(8) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ	กรรมการ
(9) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา	กรรมการ
(10) เจ้ากรมพระธรรมนูญ	กรรมการ
(11) ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย	กรรมการ
(12) นายกสภานายความ	กรรมการ
(13) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 9 คน	กรรมการ
(14) อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ	กรรมการและเลขานุการ

และให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษแต่งตั้งข้าราชการในกรมสอบสวนคดีพิเศษจำนวนไม่เกิน 2 คนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ³⁹

จึงเห็นได้ว่า โครงสร้างของคณะกรรมการคดีพิเศษจะประกอบไปด้วยกรรมการ 2 ส่วน ได้แก่ กรรมการ โดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(1) กรรมการ โดยตำแหน่ง คณะกรรมการคดีพิเศษในส่วนที่เป็นกรรมการ โดยตำแหน่งนั้น กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งประจำในหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามคดีพิเศษ โดยเน้นไปที่ผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นผู้บริหารระดับสูงสุดของหน่วยงานนั้น ๆ เพื่อต้องการความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ที่หลากหลาย อันจะเป็นประโยชน์แก่การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษ ซึ่งคณะกรรมการคดีพิเศษในส่วนที่เป็นกรรมการ โดยตำแหน่งนั้น ได้แก่

(1.1) นายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลหรือหัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นฝ่ายการเมือง

(1.2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นฝ่ายการเมือง

³⁹ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 5.

(1.3) ปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน

(1.4) ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง

(1.5) ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเงิน การคลัง และเศรษฐกิจของประเทศ

(1.6) ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการค้า การลงทุน และการพาณิชย์

(1.7) ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นผู้บริหารระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการธนาคารของประเทศ

(1.8) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย

(1.9) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้ความเห็นทางกฎหมาย

(1.10) อัยการสูงสุด เป็นผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง

(1.11) เจ้ากรมพระธรรมนูญ

(1.12) นายกสภานายความ เป็นผู้บริหารระดับสูงของสภานายความ

(2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการคดีพิเศษในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 9 คน ซึ่งตามกฎหมายกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง โดยต้องมีบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านเศรษฐศาสตร์ การเงินการธนาคาร เทคโนโลยีสารสนเทศ หรือกฎหมาย อย่างน้อยด้านละหนึ่งคน เป็นกรรมการ เพื่อให้การดำเนินการป้องกันและปราบปรามคดีพิเศษมีผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญหลากหลายยิ่งขึ้น ซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาใดสาขาหนึ่งที่เป็นประโยชน์กับการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญาที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษเป็นสำคัญ ดังนั้น กฎหมายจึงได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้หลายประการ ดังนี้

(2.1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(2.2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์

(2.3) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(2.4) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหาร พรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

(2.5) ไม่เป็นผู้อยู่ระหว่างถูกสั่งให้พักราชการหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน

(2.6) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ เพราะกระทำผิดวินัย

(2.7) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษ สำหรับความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(2.8) ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(2.9) ไม่อยู่ในระหว่างต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มิให้ดำรง ตำแหน่งใด ๆ

(2.10) ไม่เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย และยังไม่พ้นกำหนดห้าปีนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติจนถึงวันแต่งตั้ง⁴⁰

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไว้ โดยให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี ผู้ซึ่ง พ้นจากตำแหน่งอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งรวมกันเกินสามวาระไม่ได้ และใน กรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามวาระ แต่ยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่⁴¹

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งใน กรณีดังนี้

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
- (4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 6

⁴⁰ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 6.

⁴¹ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มาตรา 7.

(5) คณะรัฐมนตรีให้ออก เพราะมีความประพฤติเสื่อมเสีย บกพร่องหรือไม่สุจริตต่อหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ⁴²

เมื่อตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิว่างลงก่อนครบวาระ ให้ดำเนินการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายในสามสิบวัน เว้นแต่วาระของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเหลือไม่ถึงเก้าสิบวัน จะไม่แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิก็ได้ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้มีวาระการดำรงตำแหน่งเท่ากับเวลาที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ยังอยู่ในตำแหน่ง ในระหว่างที่ยังมิได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้กรรมการที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้⁴³

3.3.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษ

ตามระบบกฎหมายไทย มักจะกำหนดให้การดำเนินการตามพระราชบัญญัติ ประกอบด้วยองค์การด้านนโยบายและการตัดสินใจ ในรูปของคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินการตามพระราชบัญญัติ และให้มีองค์กรปฏิบัติการรับผิดชอบในการปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัติ งานธุรการของคณะกรรมการ รวมทั้งปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมายด้วย ซึ่งตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ก็มีลักษณะดังกล่าว โดยคณะกรรมการคดีพิเศษทำหน้าที่เป็นองค์กรมีอำนาจหน้าที่ด้านนโยบายและการตัดสินใจ ส่วนกรมสอบสวนคดีพิเศษทำหน้าที่เป็นองค์กรปฏิบัติการ มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547⁴⁴ ซึ่งตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษไว้ดังนี้

- (1) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการที่จะออกกฎกระทรวงกำหนดคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1)
- (2) กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1)
- (3) มีมติเกี่ยวกับคดีความผิดทางอาญาอื่นตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2)
- (4) กำหนดข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ตามที่มอบหมายโดยมติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษ
- (5) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547
- (6) ให้ความเห็นชอบหลักสูตรสอบสวนคดีพิเศษ

⁴² พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 8.

⁴³ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 9.

⁴⁴ จาก การสอบสวนคดีพิเศษ (น. 65), โดย สุรพล ไตรเวทย์, 2547, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

(7) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 หรือตามที่มิ
กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษ

รายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง (2) มติตามวรรคหนึ่ง
(3) และข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ตาม (4) ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁴⁵

ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่นั้น คณะกรรมการคดีพิเศษมีอำนาจที่จะแต่งตั้ง
คณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการคดีพิเศษ
กำหนดด้วย⁴⁶

ภายหลังจากที่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการคดีพิเศษขึ้นตามพระราชบัญญัติการ
สอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 แล้ว คณะกรรมการคดีพิเศษได้ปฏิบัติงานอำนาจหน้าที่ โดยได้
ดำเนินการ ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการที่จะออกกฎกระทรวง
กำหนดคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) โดยคณะกรรมการคดีพิเศษได้เคยพิจารณามีมติให้
เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อจะออกกฎกระทรวงไปแล้ว จำนวน 2 ฉบับ คือ

(1.1) กฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดคดีพิเศษเพิ่มเติมตามกฎหมายว่าด้วยการ
สอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547⁴⁷ กำหนดให้คดีความผิดทางอาญาตามกฎหมาย จำนวน 5 ฉบับ
เป็นคดีพิเศษ ได้แก่

1. คดีความผิดตามประมวลรัษฎากร
2. คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร
3. คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต
4. คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสุรา
5. คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ

(1.2) กฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดคดีพิเศษเพิ่มเติมตามกฎหมายว่าด้วยการ
สอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555⁴⁸ กำหนดให้คดีความผิดทางอาญาตามกฎหมาย จำนวน
9 ฉบับ เป็นคดีพิเศษ ได้แก่

1. คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์
2. คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว

⁴⁵ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 10.

⁴⁶ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 12.

⁴⁷ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 71 ก วันที่ 22 พฤศจิกายน 2547.

⁴⁸ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนพิเศษ 35 ก วันที่ 20 เมษายน 2555.

3. คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์
4. คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยแร่
5. คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน
6. คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยเครื่องสำอาง
7. คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย
8. คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยา
9. คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยอาหาร

(2) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) ซึ่งตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 กำหนดให้คณะกรรมการคดีพิเศษเป็นผู้กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่จะเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) ซึ่งที่ผ่านมากฎหมายได้ออกประกาศกำหนดรายละเอียดไปแล้วจำนวน 5 ฉบับ ดังนี้

(2.1) ประกาศ กคพ. เรื่อง การกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547⁴⁹ ซึ่งได้กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดตามกฎหมาย จำนวน 20 ฉบับ โดยใช้เกณฑ์มูลค่าความเสียหาย จำนวนของผู้เสียหายหรือผู้ที่กระทำความผิด โทษที่ได้รับ และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนเป็นสำคัญ

(2.2) ประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547 เรื่อง การกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547⁵⁰ ซึ่งเป็นการกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดตามกฎหมายเพิ่มเติม จำนวน 5 ฉบับ โดยใช้เกณฑ์มูลค่าความเสียหาย จำนวนของผู้เสียหายหรือผู้ที่กระทำความผิด โทษที่ได้รับ และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนเป็นสำคัญ

(2.3) ประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2548 เรื่อง การกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547⁵¹ ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดตามกฎหมาย จำนวน 9 ฉบับ ตามประกาศ ฉบับที่ 1 และ ฉบับที่ 2 โดยใช้เกณฑ์มูลค่าความ

⁴⁹ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 80 ง วันที่ 21 กรกฎาคม 2547.

⁵⁰ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 122 ตอนพิเศษ 8 ง วันที่ 28 มกราคม 2548.

⁵¹ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 80 ง วันที่ 21 กรกฎาคม 2547.

เสียหาย จำนวนของผู้เสียหายหรือผู้ที่กระทำความผิด โทษที่ได้รับ และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนเป็นสำคัญ

(2.4) ประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2554 เรื่อง การกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547⁵² ซึ่งเป็นการยกเลิกประกาศ กคพ. ฉบับที่ 1 ฉบับที่ 2 และฉบับที่ 3 และกำหนดให้คดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่กำหนดเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ซึ่งมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) หรือ (จ) เฉพาะความผิดซึ่งมีรายละเอียดตามที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายประกาศนี้ และอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษมีคำสั่งให้ทำการสอบสวน เป็นคดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งในบัญชีท้ายประกาศได้กำหนดคดีความผิดตามกฎหมายไว้ จำนวน 24 ฉบับ โดยมีได้ใช้เกณฑ์มูลค่าความเสียหาย จำนวนของผู้เสียหายหรือผู้ที่กระทำความผิดแต่อย่างใด

(2.5) ประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 เรื่อง การกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547⁵³ ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศ กคพ. ฉบับที่ 4 โดยกำหนดให้คดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่กำหนดเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ซึ่งมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) หรือ (จ) เฉพาะความผิดซึ่งมีรายละเอียดตามที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายประกาศนี้ และอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษมีคำสั่งให้ทำการสอบสวน เป็นคดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งในบัญชีท้ายประกาศได้กำหนดคดีความผิดตามกฎหมายไว้ จำนวน 9 ฉบับ โดยมีได้ใช้เกณฑ์มูลค่าความเสียหาย จำนวนของผู้เสียหายหรือผู้ที่กระทำความผิดแต่อย่างใด

(3) อำนาจหน้าที่ในการมีมติเกี่ยวกับคดีความผิดทางอาญาอื่นตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) โดยในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้ คณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) ได้ออกประกาศและระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวม 2 ฉบับ ดังนี้

⁵² ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนพิเศษ 19 ง วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2554.

⁵³ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนพิเศษ 85 ง วันที่ 25 พฤษภาคม 2555.

(3.1) ประกาศ กคพ. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องขอและเสนอให้ กคพ. มีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ พ.ศ. 2547⁵⁴ โดยมีเนื้อหาสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1. กำหนดบุคคลที่มีสิทธิร้องขอให้ กคพ. มีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ ได้แก่ กรรมการคดีพิเศษ ผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

2. กำหนดลักษณะของคำร้องขอเพื่อให้ กคพ. มีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ อย่างน้อยจะต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- 1) ชื่อ และที่อยู่ผู้ร้องขอ
- 2) ลักษณะและพฤติการณ์ของการกระทำความผิด พร้อมพยานหลักฐาน หรืออ้างพยานหลักฐาน
- 3) ความเสียหายที่ได้รับ (ถ้ามี)
- 4) ชื่อผู้กระทำความผิด (ถ้ามี)
- 5) เหตุผลที่ยื่นคำร้องขอ
- 6) ได้เคยมีการร้องทุกข์ กล่าวโทษ ยื่นคำร้องขอ หรือฟ้องคดีมาก่อนหรือไม่ ผลเป็นประการใด
- 7) ลายมือชื่อผู้ร้องขอ

3. กำหนดวิธีการในดำเนินการตามคำร้องขอ โดยให้ผู้ร้องขอยื่นคำร้องขอต่อกรมสอบสวนคดีพิเศษ เว้นแต่กรณีกรรมการคดีพิเศษเป็นผู้ร้องขอ ให้ส่งเรื่องให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษก่อนวันประชุม กคพ. อย่างน้อย 3 วันทำการ และให้อธิบดีนำเรื่องเข้าสู่วาระการประชุม กคพ. ต่อไป เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วน กรรมการคดีพิเศษอาจเสนอให้พิจารณาในวันประชุม กคพ. ก็ได้

4. เมื่อกรมได้รับคำร้องขอ ให้ส่งคำร้องขอไปยังคณะอนุกรรมการที่ กคพ. แต่งตั้งให้มีอำนาจพิจารณาทำความเข้าใจเสนอ กคพ. เกี่ยวกับเรื่องการมีมติให้คดีความผิดทางอาญาอื่นเป็นคดีพิเศษที่ต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และหากอธิบดีเห็นว่าข้อมูล ข้อเท็จจริงยังไม่ชัดเจนเพียงพอ จะสั่งให้ทำการสืบสวนเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนก็ได้

⁵⁴ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนพิเศษ 162 ง วันที่ 9 ตุลาคม 2551.

5. ให้คณะอนุกรรมการพิจารณาคำร้องโดยเร็ว และให้คณะอนุกรรมการมีความเห็นประกอบการพิจารณาด้วยว่าสมควรที่ กคพ. จะมีมติให้คดีความผิดทางอาญานั้นเป็นคดีพิเศษหรือไม่ ประการใด

6. เมื่อ กคพ. มีมติเป็นประการใดแล้ว ให้อธิบดีมีหนังสือแจ้งผู้ร้องขอทราบถึงมติดังกล่าวภายในกำหนด 7 วันทำการ นับแต่วันที่ กคพ. มีมติ

7. กรณีที่ กคพ. เคยมีมติไม่รับเรื่องใดเป็นคดีพิเศษแล้ว ไม่ตัดสิทธิผู้ร้องขอที่จะยื่นคำร้องขอใหม่ได้อีก หากผู้ร้องขอได้แสดงให้เห็นว่ามีเหตุผลหรือข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเป็นเหตุให้สมควรจะทบทวนมติเดิม

(3.2) ระเบียบ กคพ. ว่าด้วยการสืบสวนคดีความผิดทางอาญาเพื่อเสนอ กคพ. มีมติให้เป็นคดีพิเศษ พ.ศ. 2551⁵⁵ ซึ่งมีเนื้อหาสาระสำคัญโดยสรุปดังนี้

1. กรณีอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเห็นสมควรเสนอให้ กคพ. มีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) ไม่ว่าจะโดยมีผู้ร้องขอตามประกาศ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องขอ และเสนอให้ กคพ. มีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษหรือเห็นเองหรือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีคำขอ อธิบดีจะสั่งให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษแสวงหาพยานหลักฐานเบื้องต้นเพื่อนำเสนอ กคพ. ก็ได้

2. ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนคดีนั้นตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ตลอดจนประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3. ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษใช้อำนาจสืบสวนเพื่อแสวงหาพยานหลักฐานเกี่ยวกับรายละเอียดแห่งความผิดในคดีดังต่อไปนี้

1) หลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้เพื่อจะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิด เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิด หรือเพื่อพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาในเบื้องต้น

2) ลักษณะของการกระทำความผิดที่น่าจะเข้าลักษณะใดลักษณะหนึ่งของ (ก) (ข) (ค) (ง) หรือ (จ) ของการกระทำความผิดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

4. ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษจัดทำรายงานการสืบสวน โดยสรุปรายละเอียดตาม (3) พร้อมข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และขอเสนอว่า ควรเสนอ กคพ. มีมติให้คดีนั้น

⁵⁵ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 10.

เป็นคดีพิเศษหรือไม่ ทั้งนี้ อธิบดีอาจมีคำสั่งให้ทำการสืบสวนคดีนั้นเพื่อแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมอีกก็ได้

5. การนำเสนอ กคพ. มีมติให้คดีที่ได้สืบสวนดังกล่าวเป็นคดีพิเศษ ให้ถือปฏิบัติตามประกาศ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องขอ และเสนอให้ กคพ. มีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ

(4) อำนาจหน้าที่ในการกำหนดข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ตามที่มีบทบัญญัติกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษ ซึ่งตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้คณะกรรมการคดีพิเศษมีอำนาจหน้าที่ในการออกข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ ซึ่งที่ผ่านมามีคณะกรรมการคดีพิเศษได้ออกข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ดังนี้

(4.1) ข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ในคดีพิเศษระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. 2547⁵⁶ ซึ่งเป็นข้อบังคับที่ออกตามมาตรา 22 มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดวิธีปฏิบัติระหว่างกรมสอบสวนคดีพิเศษกับหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการรับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษการดำเนินการเกี่ยวกับหมายเรียกและหมายอาญา การจับ การควบคุม การขัง การค้น หรือการปล่อยชั่วคราว การสืบสวน การสอบสวน การเปรียบเทียบปรับ การส่งมอบคดีพิเศษ และการดำเนินการอื่นเกี่ยวกับคดีอาญาในระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญา การแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามคดีพิเศษ และการสนับสนุนของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ

(4.2) ข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่คดีพิเศษปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษและการสั่งการให้ข้าราชการหรือลูกจ้างกรมสอบสวนคดีพิเศษปฏิบัติงานเกี่ยวกับการสืบสวน พ.ศ. 2547⁵⁷ ซึ่งเป็นข้อบังคับที่ออกตามมาตรา 23 มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่คดีพิเศษปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษและการสั่งการให้ข้าราชการหรือลูกจ้างกรมสอบสวนคดีพิเศษปฏิบัติงานเกี่ยวกับการสืบสวน

⁵⁶ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 80 ง วันที่ 21 กรกฎาคม 2547.

⁵⁷ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 80 ง วันที่ 21 กรกฎาคม 2547.

(4.3) ระเบียบ กคพ. ว่าด้วยการสืบสวนคดีความผิดทางอาญาเพื่อเสนอ กคพ. มีมติให้เป็นคดีพิเศษ พ.ศ. 2551⁵⁸ ซึ่งเป็นระเบียบที่ออกตามมาตรา 23/1 มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการสืบสวน การรายงานการสืบสวน และการนำเสนอ กคพ.มีมติให้เป็นคดีพิเศษ

(4.4) ข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547⁵⁹ ซึ่งเป็นข้อบังคับที่ออกตามมาตรา 24 มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการปฏิบัติหน้าที่ การสั่งการ การรายงานและการตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรา 24

(4.5) ข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยการเก็บรักษา การใช้ประโยชน์ข้อมูลข่าวสารที่ได้มา และการทำลายข้อมูลข่าวสารอื่น พ.ศ. 2547⁶⁰ ซึ่งเป็นข้อบังคับที่ออกตามมาตรา 25 มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการเก็บรักษาข้อมูลข่าวสารที่ได้มา การใช้ประโยชน์ข้อมูลข่าวสารที่ได้มา และการทำลายข้อมูลข่าวสารที่ได้มา เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีพิเศษ

(4.6) ข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกัน หรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการ หรืออัยการทหาร พ.ศ. 2547⁶¹ ซึ่งเป็นข้อบังคับที่ออกตามมาตรา 32 มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการสอบสวนร่วมกันหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร

(5) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 โดยในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษในส่วนนี้ จะเป็นเรื่องที่กรมสอบสวนคดีพิเศษโดยอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการคดีพิเศษจะรายงานสถานภาพคดีพิเศษและประเมินผลการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 โดยเป็นการรายงานความคืบหน้าของการดำเนินคดีพิเศษในภาพรวมทั้งหมดต่อที่ประชุมคณะกรรมการคดีพิเศษทุกครั้งที่มีการประชุม

⁵⁸ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนพิเศษ 162 ง วันที่ 9 ตุลาคม 2551.

⁵⁹ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 95 ง วันที่ 31 สิงหาคม 2547.

⁶⁰ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 80 ง วันที่ 21 กรกฎาคม 2547.

⁶¹ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 95 ง วันที่ 31 สิงหาคม 2547.

(6) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบหลักสูตรสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 กำหนดให้การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญในตำแหน่งพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ให้บรรจุและแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา 15 และผ่านการประเมินความรู้ ความสามารถตามหลักเกณฑ์ที่ อ.ก.พ. กรมสอบสวนคดีพิเศษกำหนด หรือบุคคลตามมาตรา 17 แล้วแต่กรณี โดยบุคคลดังกล่าวต้องสำเร็จการฝึกอบรมตามหลักสูตรสอบสวนคดีพิเศษที่กรมสอบสวนคดีพิเศษจัดให้มีขึ้นด้วย ซึ่งหลักสูตรที่กรมสอบสวนคดีพิเศษจัดให้มีขึ้นดังกล่าวจะต้องเป็นหลักสูตรที่ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบของคณะกรรมการคดีพิเศษเสียก่อน

(7) ในการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 นั้น พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดให้คณะกรรมการคดีพิเศษมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(7.1) การมีมติให้ยกเว้นคุณสมบัติพิเศษของตำแหน่งพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ ตามมาตรา 17 ที่กำหนดไว้ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการในการสอบสวนคดีพิเศษจำเป็นต้องมีบุคลากรซึ่งมีความรู้ ความชำนาญ หรือประสบการณ์สูง เพื่อดำเนินการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ หรือเป็นบุคลากรในสาขาที่ขาดแคลน กคพ. อาจมีมติให้ยกเว้นคุณสมบัติพิเศษตามมาตรา 15 วรรคสอง หรือมาตรา 16 วรรคสอง แล้วแต่กรณี ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนสำหรับการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลใดเป็นการเฉพาะก็ได้

(7.2) การกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1)

(7.3) อำนาจในการชี้ขาดข้อโต้แย้งหรือข้อสงสัยว่าการกระทำความผิดใดเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) หรือไม่ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 21 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ที่กำหนดไว้ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งหรือข้อสงสัยว่าการกระทำความผิดใดเป็นคดีพิเศษตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง (1) หรือไม่ ให้ กคพ. เป็นผู้ชี้ขาด

(7.4) การมีมติให้บรรดาคดีพิเศษที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มีผลใช้บังคับ เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งเป็นไปตามบทเฉพาะกาล มาตรา 44 ที่กำหนดให้บรรดาคดีพิเศษที่ค้างการดำเนินการและคดียังไม่ถึงที่สุดอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา ตามกฎหมายนั้น ๆ ต่อไปจนคดีถึงที่สุด เว้นแต่ กคพ. จะมีมติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

3.3.4 ลักษณะของคดีพิเศษ

คดีพิเศษ เป็นศัพท์เทคนิคของกฎหมาย (Technical Term) ซึ่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้คดีพิเศษหมายความว่า คดีความผิดทางอาญาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21⁶²

“มาตรา 21 คดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ คดีความผิดทางอาญา ดังต่อไปนี้

(1) คดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง โดยการเสนอแนะของ กคพ. โดยคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายดังกล่าวจะต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(ก) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ

(ข) คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(ค) คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นคดีความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม

(ง) คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน

(จ) คดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งมีใช้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัย เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าน่าจะได้กระทำความผิดอาญา หรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา

ทั้งนี้ ตามรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่ กคพ. กำหนด

(2) คดีความผิดทางอาญาอื่นนอกจาก (1) ตามที่ กคพ. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ในคดีที่มีการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท และบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการ โดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้ หรือคดีที่มีการกระทำความผิดหลายเรื่องต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกัน และความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะต้องดำเนินการโดย

⁶² การสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษตามมาตรฐานรัฐธรรมนูญ (น. 2). เล่มเดิม.

พนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนสอบสวนสำหรับความผิดบทอื่นหรือเรื่องอื่นด้วย และให้ถือว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีพิเศษ

บรรดาคดีใดที่ได้ทำการสอบสวนเสร็จแล้วโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ให้ถือว่า การสอบสวนนั้นเป็นการสอบสวนในคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว

บทบัญญัติในมาตรานี้ ให้ใช้บังคับกับบุคคลที่เป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนการกระทำความผิดด้วย

ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งหรือข้อสงสัยว่าการกระทำความผิดใดเป็นคดีพิเศษตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง (1) หรือไม่ ให้ กคพ. เป็นผู้ชี้ขาด”

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงอาจจำแนกลักษณะของความผิดได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ประเภทที่ 1 คดีความผิดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) และประเภทที่ 2 คดีความผิดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2)

ประเภทที่ 1 คดีความผิดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) เป็นคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2537 และที่กำหนดโดยกฎกระทรวง โดยการเสนอแนะของคณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) ซึ่งจะต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ

(2) คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(3) คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นคดีความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม

(4) คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน

(5) คดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งมีใช้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัย เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าน่าจะได้กระทำความผิดอาญา หรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา

ดังนั้น นอกจากจะเป็นการกระทำความผิดอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ หรือคดีพิเศษเพิ่มเติมตามกฎกระทรวง ยังต้องเข้าลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตาม (1) – (5) ด้วย

บัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ประกอบด้วย

- 1) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน
- 2) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า
- 3) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์
- 4) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุนธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์
- 5) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเล่นแชร์
- 6) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน
- 7) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ
- 8) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแบบผังภูมิของวงจรรวม
- 9) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค
- 10) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยเครื่องหมายการค้า
- 11) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา
- 12) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร
- 13) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน
- 14) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย
- 15) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด
- 16) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
- 17) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม
- 18) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์
- 19) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน
- 20) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- 21) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิบัตร
- 22) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

อนึ่ง เนื่องจากปัจจุบันพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 แล้ว และขณะนี้อยู่ระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติมบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เพื่อให้ความผิดตาม

พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 เป็นคดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนภายใต้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ต่อไป

นอกจากบัญชีกฎหมายแนบท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 จำนวน 22 ฉบับแล้ว ยังได้มีกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดคดีพิเศษเพิ่มเติมตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 อีก 5 คดีความผิด ได้แก่

- 1) คดีความผิดตามประมวลรัษฎากร
- 2) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร
- 3) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต
- 4) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสุรา
- 5) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2555 คณะกรรมการคดีพิเศษ ได้เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงกำหนดคดีพิเศษเพิ่มเติมอีกจำนวน 9 คดีความผิด ได้แก่

- 1) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์
- 2) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว
- 3) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ายมนุษย์
- 4) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยแร่
- 5) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน
- 6) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยเครื่องสำอาง
- 7) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย
- 8) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยา
- 9) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยอาหาร

คดีพิเศษประเภทนี้ นอกจากจะต้องเป็นความผิดตามกฎหมายฉบับต่างๆ ข้างต้นดังกล่าวและต้องมีลักษณะตาม (ก) – (จ) แล้ว ยังมีเงื่อนไขของการที่จะเป็นคดีพิเศษอีกประการหนึ่งคือ จะต้องเป็นไปตามรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่คณะกรรมการคดีพิเศษกำหนดด้วย มิใช่ทุกข้อหาหรือฐานความผิดที่กำหนดไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับจะเป็นคดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ทั้งหมด แต่จะมีเพียงเฉพาะความผิดบางฐานบางมาตราเท่านั้นที่ถูกกำหนดให้เป็นคดีพิเศษ

เดิมที่ได้มีการกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดโดยพิจารณาจากองค์ประกอบด้านมูลค่าความเสียหาย และจำนวนผู้กระทำความผิดไว้ในประกาศ กคพ. เรื่องการกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่ง

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 และ ฉบับที่ 3) ตัวอย่างเช่น ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนที่เป็นคดีพิเศษนั้น นอกจากจะได้กำหนดเฉพาะความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 12 มาตรา 15 มาตรา 15/1 และ มาตรา 15/2 แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2547 แล้ว ความผิดดังกล่าวยังต้องมีหรือมีมูลน่าเชื่อว่ามีจำนวนผู้เสียหายตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไป หรือมีจำนวนเงินที่กู้ยืมรวมกันตั้งแต่ยี่สิบล้านบาทขึ้นไป หรือกรณีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ นอกจากจะได้กำหนดเฉพาะความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 4 ถึง มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 แล้ว ความผิดดังกล่าวยังต้องมีหรือมีมูลน่าเชื่อว่ามีกระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาเพื่อเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐซึ่งมีวงเงินหรือมูลค่าตั้งแต่หนึ่งร้อยล้านบาทขึ้นไป เป็นต้น

ต่อมาได้มีประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2554 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2554 เรื่อง กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547⁶³ ให้ยกเลิกประกาศ กคพ. ทั้ง 3 ฉบับดังกล่าว พร้อมกับกำหนดให้ความผิดอาญาตามกฎหมายแนบท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และคดีความผิดอาญาตามกฎหมายที่กำหนดเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ซึ่งมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) หรือ (จ) บางบทมาตราตามรายละเอียดที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายประกาศและอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษมีคำสั่งให้ทำการสอบสวนเป็นคดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้โดยไม่จำกัดมูลค่าความเสียหายหรือค่านึงถึงจำนวนผู้กระทำความผิดอีกต่อไป

นอกจากนี้ ภายหลังจากที่ได้มีการกำหนดคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายอีก 9 ฉบับ เป็นคดีพิเศษ ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดคดีพิเศษเพิ่มเติมตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555⁶⁴ ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งต่อมาคณะกรรมการคดีพิเศษ ในการประชุม ครั้ง 3/2555 วันที่ 25 เมษายน 2555 ได้มีมติให้กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดตามกฎหมายที่เพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงฯ ทั้ง 9 ฉบับแล้ว ซึ่งเป็นไปตามประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 เรื่อง กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547⁶⁵

⁶³ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนพิเศษ 19 ง วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2554.

⁶⁴ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนที่ 35 ก วันที่ 20 เมษายน 2555.

⁶⁵ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนพิเศษ 85 ง วันที่ 25 พฤษภาคม 2555.

กฎหมายที่ได้กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่กำหนดเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงนั้น คณะกรรมการคดีพิเศษได้กำหนดรายละเอียดลักษณะของการกระทำความผิดตามประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 4) และ (ฉบับที่ 5) ดังนี้

(1) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน โดยต้องเป็นคดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 12 มาตรา 15 มาตรา 15/1 และมาตรา 15/2 แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(2) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า โดยต้องเป็นคดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 51 ทั้งนี้ ไม่รวมการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 และมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

(3) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเล่นแชร์ โดยต้องเป็นคดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534

(4) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน โดยต้องเป็นคดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 8 มาตรา 8 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(5) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ โดยต้องเป็นคดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 4 มาตรา 5 มาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

(6) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแบบผังภูมิของวงจรรวม โดยต้องเป็นคดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 48 มาตรา 49 และมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแบบผังภูมิของวงจรรวม พ.ศ. 2543

(7) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค โดยต้องเป็นคดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือคดีที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการฝ่าฝืนมาตรา 23 มาตรา 24 มาตรา 25 และมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือคดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 58 และมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

(8) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยเครื่องหมายการค้า โดยต้องเป็นคดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 108 มาตรา 109 มาตรา 110 และมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(9) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา โดยต้องเป็นคดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติเงินตราพ.ศ. 2501 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(10) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร โดยต้องเป็นคดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 31 และมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. 2524

(11) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารแห่งประเทศไทย โดยต้องเป็นคดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 62 และมาตรา 65 ถึงมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(12) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด โดยต้องเป็นคดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 193 มาตรา 197 มาตรา 216 มาตรา 217 มาตรา 211 และมาตรา 222 แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(13) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยต้องเป็นคดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 60 และมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่มีความผิดมูลฐานเป็นคดีพิเศษซึ่งอยู่ในอำนาจของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

(14) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม โดยต้องเป็นคดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 48 มาตรา 48 ทวิ และมาตรา 57 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(15) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์ โดยต้องเป็นคดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 69 มาตรา 70 และมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537

(16) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยต้องเป็นคดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 98 และมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(17) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิบัตร โดยต้องเป็นคดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 85 มาตรา 86 และมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(18) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ โดยต้องเป็นคดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 278 มาตรา 288 มาตรา 289 มาตรา 296 มาตรา 297 มาตรา 301 และมาตรา 306 ถึงมาตรา 315 แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(19) คดีความผิดตามประมวลรัษฎากร โดยต้องเป็นคดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 37 มาตรา 90/4 มาตรา 90/5 และมาตรา 91/21(7) แห่งประมวลรัษฎากร และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(20) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร โดยต้องเป็นคดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 27 มาตรา 27 ทวิ มาตรา 60 มาตรา 96 และมาตรา 97 ทศ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(21) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต โดยต้องเป็นคดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 147 มาตรา 161 มาตรา 162 มาตรา 165 และมาตรา 167 แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(22) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสุรา โดยต้องเป็นคดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 33 มาตรา 33 ทวิ มาตรา 33 ตริ มาตรา 34 และมาตรา 34 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(23) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ โดยต้องเป็นคดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 49 และมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(24) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ โดยต้องเป็นคดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 5 มาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 14 และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550

(25) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว โดยต้องเป็นคดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 34 มาตรา 35 มาตรา 36 มาตรา 37 มาตรา 38 และมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542

(26) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยต้องเป็นคดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 52 มาตรา 53 มาตรา 54 มาตรา 55 และมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

(27) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยแร่ โดยต้องเป็นคดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษ ตามมาตรา 132 ทวิ มาตรา 132 ตริ มาตรา 135 มาตรา 148 มาตรา 152 และมาตรา 152 ตริ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(28) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน โดยต้องเป็นคดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 121 มาตรา 132 มาตรา 139 มาตรา 140 มาตรา 141 มาตรา 142 มาตรา 143 มาตรา 144 มาตรา 145 มาตรา 146 มาตรา 147 มาตรา 148 มาตรา 149 และมาตรา 150 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

(29) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยเครื่องสำอาง โดยต้องเป็นคดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 47 และมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535

(30) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย โดยต้องเป็นคดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 74 มาตรา 75 มาตรา 76 และมาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(31) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยา โดยต้องเป็นคดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษ ตามมาตรา 101 มาตรา 111 มาตรา 117 มาตรา 118 มาตรา 119 มาตรา 120 มาตรา 122 และมาตรา 124 แห่งพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(32) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยอาหาร โดยต้องเป็นคดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 58 มาตรา 59 มาตรา 61 มาตรา 64 และมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522

อนึ่ง ยังคงมีกฎหมายตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติอีกจำนวน 2 ฉบับ คือ กฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน และกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งมีได้มีประกาศกำหนดรายละเอียดลักษณะของการกระทำความผิดไว้ เนื่องจากกฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว มิได้มีการบัญญัติถึงบทกำหนดโทษไว้แต่อย่างใด

ประเภทที่ 2 คดีความผิดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) เป็นคดีความผิดทางอาญาอื่น นอกจากประเภทที่ 1 ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งคณะกรรมการคดีพิเศษจะต้องมีมติด้วยคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ กำหนดให้เป็นคดีพิเศษ ดังนั้น คดีประเภทนี้ จึงเป็นดุลพินิจของ กกพ.ที่จะกำหนดขึ้น ไม่ว่าจะเป็คดีที่มีการกระทำความผิดขึ้นแล้วหรือยัง ไม่มีการกระทำความผิดก็ตาม

การที่กฎหมายได้กำหนดให้มีคดีพิเศษประเภทที่ 2 นี้ ก็ด้วยความจำเป็นว่าคดีความผิด บางเรื่องหรือบางฐานความผิดอาจไม่ได้กำหนดให้เป็นคดีพิเศษไว้ในประเภทที่ 1 แต่โดยเหตุผล ความจำเป็นเฉพาะเรื่องนี้อาจเป็นเรื่องร้ายแรงก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมโดยรวม หรือมีความ

ยุ่งยากซับซ้อนในการสืบสวนสอบสวน จึงได้กำหนดให้คณะกรรมการคดีพิเศษสามารถใช้ดุลพินิจกำหนดให้คดีความผิดบางเรื่องหรือบางฐานความผิดนั้น ๆ เป็นคดีพิเศษขึ้น

ในการเสนอคณะกรรมการคดีพิเศษเพื่อมีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษนี้ ได้มีระเบียบ กคพ. ว่าด้วยการสืบสวนคดีความผิดทางอาญาเพื่อเสนอ กคพ. มีมติให้เป็นคดีพิเศษ พ.ศ. 2551⁶⁶ ได้วางหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการเสนอให้ กคพ. มีมติเป็นคดีพิเศษ โดยอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษจะสั่งให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษแสวงหาพยานหลักฐานเบื้องต้นเพื่อนำเสนอคณะกรรมการคดีพิเศษก็ได้ ซึ่งในการแสวงหาพยานหลักฐานนั้น พนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะต้องแสวงหาหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้เพื่อจะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิด เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำผิดหรือเพื่อพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาในเบื้องต้น นอกจากนี้ความผิดทางอาญาที่จะเสนอคณะกรรมการคดีพิเศษจะต้องมีลักษณะของการกระทำผิดที่น่าจะเข้าลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) – (จ) ด้วย

นอกเหนือจากคดีพิเศษทั้ง 2 ประเภทดังกล่าวข้างต้นแล้ว ตามมาตรา 21 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคท้าย ยังได้กำหนดให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษสามารถสืบสวนสอบสวนในคดีความผิดที่ต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกันได้ รวมทั้งบรรดาคดีใดที่ได้ทำการสอบสวนเสร็จแล้วโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ให้ถือว่าการสอบสวนนั้นเป็นการสอบสวนในคดีพิเศษ ซึ่งเป็นการอุดช่องว่างและแก้ปัญหาการกล่าวอ้างว่า การสอบสวนไม่ชอบที่จะส่งผลให้การฟ้องคดีโดยพนักงานอัยการไม่ชอบไปด้วย

โดยสรุปแล้วการดำเนินการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 นั้น จะต้องปรากฏว่าเป็นการกระทำความผิดอาญาที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษเสียก่อน ซึ่งการพิจารณาว่าคดีความผิดอาญาเรื่องใดจะเป็นคดีพิเศษหรือไม่ ต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษที่ได้จำแนกคดีพิเศษออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ กล่าวคือ

(1) คดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) หรือที่เรียกว่า “เป็นคดีพิเศษโดยอัตโนมัติ” ซึ่งจะต้องประกอบไปด้วยเงื่อนไข 3 ประการ ดังนี้

(1.1) เป็นคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่กำหนดโดยกฎกระทรวงโดยการเสนอแนะของคณะกรรมการคดีพิเศษ ซึ่งปัจจุบันมีการกำหนดให้คดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายแล้วรวม 32 ฉบับ

⁶⁶ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนพิเศษ 162 ง วันที่ 9 ตุลาคม 2551.

(1.2) จะต้องมึลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- 1) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ
- 2) คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ
- 3) คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นคดีความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม
- 4) คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน
- 5) คดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งมีไม่ใชพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัย เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าน่าจะได้กระทำความผิดอาญา หรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา

(1.3) จะต้องเป็นไปตามรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่คณะกรรมการคดีพิเศษกำหนดด้วย มิใช่ทุกข้อหาหรือฐานความผิดที่กำหนดไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับจะเป็นคดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ทั้งหมด แต่จะมีเพียงเฉพาะความผิดบางฐานบางมาตราเท่านั้นที่ถูกกำหนดให้เป็นคดีพิเศษ ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการคดีพิเศษได้ออกประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2554 และ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

(2) คดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) เป็นคดีความผิดทางอาญาอื่นนอกจากประเภทแรกดังกล่าวข้างต้น ซึ่งคณะกรรมการคดีพิเศษมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ กำหนดให้เป็นคดีพิเศษ

การศึกษาในบทที่ 3 นี้ เป็นการศึกษาทำความเข้าใจถึงโครงสร้างและกระบวนการสอบสวนคดีพิเศษของต่างประเทศ เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับโครงสร้างและกระบวนการสอบสวนคดีพิเศษของประเทศไทย ซึ่งแม้โครงสร้างและกระบวนการสอบสวนคดีจะมีความแตกต่างกันของผู้ใช้อำนาจเหล่านี้ไปตามระบบการเมืองและกฎหมายของแต่ละประเทศ โดยในบางประเทศให้หน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนเป็นของเจ้าหน้าที่ตำรวจ บางประเทศกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ หรือบางประเทศอาจจะตั้งหน่วยสอบสวนพิเศษขึ้นมาโดยเฉพาะ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการสืบสวนสอบสวนความผิดบางประเภท เช่น หน่วยสอบสวนพิเศษของสาธารณรัฐ

ลิทัวเนีย หรือหน่วยสอบสวนพิเศษของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ และแม้หน่วยงานเหล่านี้จะมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปก็ตาม แต่ลักษณะการใช้อำนาจก็ยังคงคล้ายคลึงกัน สำหรับประเทศไทยจะเห็นได้ว่า ได้ตั้งหน่วยงานสอบสวนพิเศษขึ้นมาเป็นการเฉพาะเช่นกัน คือ กรมสอบสวนคดีพิเศษ โดยมีกฤษฎีกาพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ขึ้นใช้บังคับ และกำหนดให้มีคณะกรรมการคดีพิเศษซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับนโยบายที่สำคัญในการอำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้นกับประชาชน แต่โดยที่โครงสร้างของคณะกรรมการคดีพิเศษดังกล่าวนี้ จากการศึกษาพบว่า ยังมีปัญหาทางกฎหมายบางประการ ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนวทางแก้ไขในบทต่อไป

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและการใช้ดุลพินิจของ คณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และแนวทางแก้ไข

จากที่ได้ศึกษาถึงหลักการและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักนิติรัฐ หลักความไม่มีส่วนได้เสีย หลักการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม หลักการใช้และการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจฝ่ายปกครอง และโครงสร้างองค์กรที่มีอำนาจสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ ของต่างประเทศ กับ โครงสร้างองค์กรสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษของประเทศไทยแล้วเห็นว่า โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ยังคงมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่สอดคล้องกับหลักการและทฤษฎีดังกล่าวข้างต้น โดยมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับ โครงสร้างของคณะกรรมการคดีพิเศษ และการใช้ดุลพินิจของ คณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งผู้เขียนจะทำการ วิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการตราพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ขึ้นใช้บังคับ เพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่มีลักษณะพิเศษซึ่งส่งผลกระทบต่อ เศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง และความปลอดภัยของประชาชน พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็น กฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ บางประการ เพื่อประโยชน์แก่รัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อย ระบบเศรษฐกิจ การคลัง และความมั่นคงของประเทศ กฎหมายดังกล่าวนี้ได้กำหนดโครงสร้างองค์กรการใช้อำนาจรัฐในรูป คณะกรรมการที่สำคัญองค์กรหนึ่ง คือ คณะกรรมการคดีพิเศษโดยมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะของ การกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ดังนั้น คณะกรรมการคดีพิเศษ จึงถือเป็นฝ่ายปกครองของรัฐ ซึ่งทำหน้าที่ในการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง อันเป็นภารกิจที่สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐ

อย่างไรก็ตาม แม้คณะกรรมการคดีพิเศษจะเป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการควบคุมกำกับดูแลการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 แต่หากโครงสร้างที่มาของคณะกรรมการคดีพิเศษมิได้มีความอิสระและเป็นกลาง รวมถึงการใช้อำนาจของคณะกรรมการคดีพิเศษมิได้เป็นไปตามหลักการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย ผลก็จะกลายเป็นปัจจัยที่เอื้อให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการคดีพิเศษเป็นไปอย่างกว้างขวาง ก่อให้เกิดผลกระทบที่ตามมาหลายประการ ทั้งสิทธิเสรีภาพของบุคคล หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ รวมถึงผลกระทบต่อเสถียรภาพของฝ่ายบริหาร ซึ่งข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษ โดยเฉพาะการพิจารณากำหนดให้คดีใดเป็นคดีพิเศษนั้น เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่า ขาดความเป็นกลาง มิได้เป็นไปโดยอิสระและอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายรัฐบาล การทำหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากการศึกษาพบว่า เกิดปัญหาที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างของคณะกรรมการคดีพิเศษ ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการคดีพิเศษ และการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ ดังต่อไปนี้

4.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการคดีพิเศษ

ในปัจจุบันประเทศไทยมีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดให้มีโครงสร้างองค์กรและกระบวนการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ คือ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดโครงสร้างองค์กรในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษที่สำคัญองค์กรหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการคดีพิเศษ” หรือเรียกโดยย่อว่า “กคพ.” โดยมีองค์ประกอบของคณะกรรมการคดีพิเศษ ประกอบด้วยกรรมการ ดังนี้

- (1) นายกรัฐมนตรี ประธานกรรมการ และเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
- (2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รองประธานกรรมการ และเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
- (3) ปลัดกระทรวงยุติธรรม กรรมการ และเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
- (4) ปลัดกระทรวงการคลัง กรรมการ และเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
- (5) ปลัดกระทรวงมหาดไทย กรรมการ และเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
- (6) ปลัดกระทรวงพาณิชย์ กรรมการ และเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
- (7) อัยการสูงสุด กรรมการ และเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
- (8) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ กรรมการ และเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง
- (9) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา กรรมการ และเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

- (10) เจ้ากรมพระธรรมนูญ กรรมการ และเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
- (11) ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย กรรมการ และเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
- (12) นายกสภานายความ กรรมการ และเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
- (13) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 9 คน กรรมการ และเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
- (14) อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ กรรมการและเลขานุการ และเป็นกรรมการโดย

ตำแหน่ง

นอกจากนี้ กฎหมายยังมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ที่สำคัญไว้หลายประการ อาทิเช่น

- (1) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการที่จะออกกฎกระทรวงกำหนดคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1)
- (2) กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1)
- (3) มีมติเกี่ยวกับคดีความผิดทางอาญาอื่นตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2)
- (4) กำหนดข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ตามที่มีบทบัญญัติกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษ
- (5) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

จากการศึกษาพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 พบว่า กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการคดีพิเศษเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ด้านนโยบายและการตัดสินใจ รวมถึงควบคุมกำกับดูแลการดำเนินการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งมีความสำคัญต่อการอำนวยความสะดวกและการรักษาความสงบเรียบร้อย การดำเนินการตามบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษจึงอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ โดยเฉพาะอำนาจในการพิจารณามีมติให้คดีความผิดอาญาอื่นใดเป็นคดีพิเศษนั้น จะเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้อำนาจสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดี โดยเฉพาะบุคคลที่เป็นผู้ต้องหา รวมถึงอำนาจในการออกข้อบังคับและหลักเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหลายเรื่อง เช่น ข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่คดีพิเศษปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษและการสั่งการให้ข้าราชการหรือลูกจ้างกรมสอบสวนคดีพิเศษปฏิบัติงาน

เกี่ยวกับการสืบสวน พ.ศ. 2547¹ ระเบียบ กคพ. ว่าด้วยการสืบสวนคดีความผิดทางอาญาเพื่อเสนอ กคพ. มีมติให้เป็นคดีพิเศษ พ.ศ. 2551² เป็นต้น

ดังนั้น คณะกรรมการคดีพิเศษดังกล่าวจึงต้องเป็นบุคคลที่มีความเป็นอิสระ มีความเป็นกลาง ปราศจากความลำเอียง ไม่มีส่วนได้เสีย และไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรืออิทธิพลของฝ่ายใด ๆ ทั้งสิ้น รวมทั้งมีหลักประกันความเป็นธรรมให้กับบุคคลผู้ได้รับผลกระทบ การทำหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษนั้น นอกจากจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองแล้ว ยังต้องคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญด้วย

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 แล้วปรากฏว่า กฎหมายได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการคดีพิเศษโดยในส่วนที่เป็นกรรมการ โดยตำแหน่งจะประกอบด้วยบุคคลที่มีสถานะเป็นข้าราชการอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาสั่งการ หรืออยู่ในการกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายการเมือง จำนวน 9 คน ดังนี้

- (1) ปลัดกระทรวงยุติธรรม
- (2) ปลัดกระทรวงการคลัง
- (3) ปลัดกระทรวงมหาดไทย
- (4) ปลัดกระทรวงพาณิชย์
- (5) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
- (6) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
- (7) เจ้ากรมพระธรรมนูญ
- (8) ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย
- (9) อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ

นอกจากนี้ ยังมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกจำนวน 9 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี ส่วนกรรมการโดยตำแหน่ง อีก 2 คน ได้แก่ อัยการสูงสุด และนายกฤษฎาภคินชัยวานิช ได้เคยอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาสั่งการหรืออยู่ในกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการคดีพิเศษดังกล่าวพบว่า บุคคลที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่จะเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมือง

¹ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 80 ง วันที่ 21 กรกฎาคม 2547.

² ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนพิเศษ 162 ง วันที่ 9 ตุลาคม 2551.

หรือฝ่ายรัฐบาล กล่าวคือ มีกรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 9 คน เป็นข้าราชการอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายการเมือง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 9 คน ยังเป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองอีกเช่นกัน

ดังนั้น จากการศึกษากฎหมายที่กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการคดีพิเศษ ดังกล่าวพบว่า เกิดปัญหาจำนวนของคณะกรรมการคดีพิเศษซึ่งมีสัดส่วนของผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองเกินกว่ากึ่งหนึ่ง การที่กฎหมายเปิดช่องว่างให้ฝ่ายการเมืองและข้าราชการซึ่งอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายการเมืองทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการคดีพิเศษ ย่อมส่งผลให้ฝ่ายการเมืองสามารถใช้ช่องว่างทางกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เป็นเครื่องมือเพื่อประโยชน์ของฝ่ายการเมืองได้ เนื่องจากการที่ฝ่ายการเมืองและข้าราชการซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของฝ่ายการเมืองมีจำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่ง ย่อมทำให้การทำหน้าที่ของกรรมการมิได้เป็นไปโดยอิสระจากอำนาจบังคับบัญชาของฝ่ายการเมือง ความเห็นของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายการเมือง ในฐานะเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง ย่อมมีอิทธิพลต่อการจูงใจหรือโน้มน้าวให้กรรมการที่เป็นข้าราชการซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีมีความเห็นและตัดสินใจไปในทิศทางเดียวกับความเห็นของประธานกรรมการ จึงเกิดการครอบงำ หรือมีการแสวงหาประโยชน์จากช่องว่างทางกฎหมายของฝ่ายการเมืองได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบข้อเท็จจริงดังกล่าวกับทฤษฎีหลักความไม่มีส่วนได้เสียและหลักขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมพบว่าการที่กฎหมายกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการคดีพิเศษไว้ในลักษณะดังกล่าว จึงเป็นการขัดต่อหลักความไม่มีส่วนได้เสียและหลักขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม กล่าวคือ

ตามหลักความไม่มีส่วนได้เสีย ซึ่งมีรากฐานมาจากความต้องการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความเป็นกลางในการที่จะพิจารณาวินิจฉัยเรื่องราวต่าง ๆ อย่างยุติธรรมและปราศจากความลำเอียง หากผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการนั้นมีผลประโยชน์และมีส่วนได้เสียเข้ามาเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม ย่อมทำให้การพิจารณาวินิจฉัยสั่งการของผู้มีอำนาจนั้นอาจเกิดการเบี่ยงเบนไม่เป็นธรรม หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้

การมีส่วนได้เสียที่จะเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้พิจารณา อาจเป็นการมีส่วนได้เสียในสถานการณ์ที่อาจทำให้เกิดความไม่เป็นกลาง ซึ่งเป็นเหตุประการหนึ่งที่ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่สามารถเข้าร่วมเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยได้ และหลักความไม่มีส่วนได้เสียจะป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนำเอาเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวเข้าไปปะปนกับการปฏิบัติหน้าที่เพื่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นไปโดยถูกต้องตาม

ข้อเท็จจริง ปราศจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจและลำเอียง ดังนั้น หลักความไม่มีส่วนได้เสียหรือหลักความเป็นกลางเกิดขึ้นจากความคิดพื้นฐานที่ว่าหากบุคคลมีอำนาจสั่งการในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสียอยู่ บุคคลนั้นก็จะสูญเสียความเป็นกลาง และจะไม่อาจสั่งการโดยปราศจากอคติในเรื่องนั้น ๆ ได้ หลักความไม่มีส่วนได้เสียหรือหลักความเป็นกลางขององค์กรฝ่ายปกครองที่ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือกรรมการในคณะกรรมการใด ๆ ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง พิจารณาและวินิจฉัยสั่งการหรือร่วมประชุมและลงมติในเรื่องใด ๆ ที่ตนมีส่วนได้เสียอยู่

นอกจากนี้ ตามหลักว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest) เป็นสถานการณ์ที่บุคคลในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์แก่ตนเอง กลุ่มหรือพวกพ้องมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งการกระทำนั้นอาจเกิดขึ้นอย่างรู้ตัวหรือไม่รู้ตัว ทั้งเจตนาและไม่เจตนา และมีรูปแบบที่หลากหลายจนกลายเป็นสิ่งที่ปฏิบัติกันทั่วไปโดยไม่เห็นว่าเป็นความผิด ส่งผลให้บุคคลนั้นขาดการตัดสินใจที่เที่ยงธรรม เนื่องจากขัดผลประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นหลัก

ปัญหาการขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมนี้เกิดขึ้นเมื่อมีองค์ประกอบครบ 3 ประการ คือ

ประการแรก ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งนั้นมีผลประโยชน์ส่วนบุคคล ซึ่งอาจเป็นผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินหรือไม่เป็นตัวเงินก็ได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นอย่างใดหรือของกลุ่มบุคคลอื่น ๆ ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด

ประการที่สอง ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งนั้นมีหน้าที่และความรับผิดชอบทางตำแหน่งราชการหรือตำแหน่งสาธารณะ ซึ่งโดยหลักแล้วผู้ที่ดำรงตำแหน่งสาธารณะย่อมมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามมาตรฐานทางวิชาชีพหรือมาตรฐานการปฏิบัติงานโดยต้องมีความเป็นกลางและยึดผลประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญเหนือกว่าผลประโยชน์ส่วนบุคคล

ประการที่สาม ต้องมีสถานการณ์ที่เข้ามาแทรกแซงการใช้ดุลพินิจอย่างเป็นกลางคือสภาพความขัดแย้งดังกล่าวได้เข้ามามีบทบาทหรือแทรกแซงการใช้ดุลพินิจที่เป็นกลางของผู้ดำรงตำแหน่ง จนทำให้การตัดสินใจในตำแหน่งหน้าที่ของตนนั้นเบี่ยงเบนออกจากมาตรฐานทางวิชาชีพหรือมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ด้วยเหตุนี้ แนวทางที่ดีที่สุดในการป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่สาธารณะใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ก็คือ การป้องกันมิให้เกิดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมขึ้น รวมถึงการจัดการกับการขัดกันดังกล่าวหากได้เกิดขึ้นแล้วด้วย

ดังนั้น การที่กฎหมายกำหนดให้มีโครงสร้างของคณะกรรมการคดีพิเศษ ซึ่งมีกรรมการ โดยตำแหน่งเป็นฝ่ายการเมืองและข้าราชการที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายการเมือง รวมถึง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับแต่งตั้งจากฝ่ายการเมือง จึงไม่สอดคล้องกับหลักความไม่มีส่วนได้เสียและหลักขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม การที่กฎหมาย กำหนดให้คณะกรรมการคดีพิเศษประกอบด้วยกรรมการที่เป็นฝ่ายการเมืองหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง กับฝ่ายการเมืองมีจำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด ย่อมทำให้การทำหน้าที่ของ คณะกรรมการคดีพิเศษในบางคดีเกิดปัญหา โดยเฉพาะคดีที่มีความเกี่ยวข้องกับทางการเมือง หรืออาจ เกิดปัญหาเกี่ยวกับกลุ่มการเมืองเข้าไปแทรกแซงคดีที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มการเมือง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการคดี พิเศษ โดยมีบุคคลซึ่งมิได้มีความเป็นอิสระจากอำนาจบังคับบัญชาของฝ่ายการเมืองเกินกว่ากึ่งหนึ่ง ของกรรมการทั้งหมดในคณะกรรมการคดีพิเศษ ย่อมทำให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษ ขาดความเป็นอิสระ ไม่มีความเป็นกลาง และขัดต่อหลักความไม่มีส่วนได้เสียและหลักการขัดกัน ระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม อันจะส่งผลกระทบต่อประชาชน ผู้ที่จะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมาย และผลกระทบต่อประโยชน์ของ ประเทศชาติโดยรวม

4.1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระบวนกรแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน คณะกรรมการคดีพิเศษ

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 กำหนดโครงสร้างคณะกรรมการคดี พิเศษ โดยมีองค์ประกอบของกรรมการ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรก เป็นกรรมการโดย ตำแหน่ง ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมาย กำหนดเป็นกรรมการ สำหรับส่วนที่สอง เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจในการแต่งตั้ง จำนวน 9 คน โดยต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความ เชี่ยวชาญในด้านเศรษฐศาสตร์ การเงินการธนาคาร เทคโนโลยีสารสนเทศ หรือกฎหมาย อย่างน้อย ด้านละหนึ่งคน เพื่อให้การดำเนินการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีส่วนผู้เชี่ยวชาญในเรื่องที่เกี่ยวข้องดังกล่าว เข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย

จากการศึกษาพบว่า ในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้น เนื่องจากกฎหมายมิได้ กำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งไว้ จึงทำให้มีแนวทางปฏิบัติที่สามารถดำเนินการได้หลายแนวทาง ส่งผลให้ไม่มีมาตรฐานกระบวนกรแต่งตั้งที่ชัดเจน ขาดความโปร่งใส ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำ และมีได้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ทั้งนี้ เนื่องมาจากการที่กฎหมายกำหนดเปิดช่องให้เฉพาะ

คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง โดยมีได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษไว้แต่อย่างใด จึงส่งผลให้เกิดปัญหาว่า กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้งนั้น จะถูกต้องตรงตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติ ความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญของผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อมาทำหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่ นอกจากนี้ ยังเกิดปัญหาที่เกี่ยวกับการที่ไม่มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ทำให้การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษที่ผ่านมาคณะรัฐมนตรีจะอาศัยช่องว่างทางกฎหมายในการแต่งตั้ง หรือสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยอาศัยอำนาจในการตัดสินใจของฝ่ายการเมืองแต่เพียงฝ่ายเดียว

เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษพบว่า ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติที่ผ่านมา จะมีแนวปฏิบัติในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ดังนี้

(1) กรมสอบสวนคดีพิเศษในฐานะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเบื้องต้นในการสรรหาบุคคล จะดำเนินการคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านเศรษฐศาสตร์ การเงินการธนาคาร เทคโนโลยีสารสนเทศ หรือกฎหมาย ซึ่งเป็นความรู้ความเชี่ยวชาญตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ พร้อมประวัติของบุคคลที่คัดเลือกแล้ว เสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมพิจารณา

(2) เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมพิจารณาเห็นชอบแล้ว จะมีหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อนำบัญชีรายชื่อบุคคลที่กระทรวงยุติธรรมเห็นสมควรเสนอแต่งตั้งให้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 9 คน พร้อมประวัติ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป

(3) ในชั้นการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ จะมีมติอนุมัติให้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษได้ตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ แต่หากไม่เห็นชอบ จะส่งเรื่องคืนให้กระทรวงยุติธรรมพิจารณาทบทวนใหม่

(4) เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติแล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้จัดทำประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เป็นผู้ลงนามในประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว แล้วนำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป หลังจากนั้น จะแจ้งมติคณะรัฐมนตรีพร้อมกับประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวให้กระทรวงยุติธรรมทราบ เพื่อแจ้งให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งทราบต่อไป

(5) หากมีกรณีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิว่างลงก่อนครบวาระ และจะต้องมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่ จะใช้แนวทางปฏิบัติเช่นเดียวกับการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวตาม (1) – (4)

จากแนวปฏิบัติในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวพบว่า มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษไปแล้ว จำนวน 6 ชุด ดังต่อไปนี้

ชุดที่ 1 ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2547 เรื่อง แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2547 ให้แต่งตั้ง ดังนี้³

- | | |
|--------------------------------|--|
| 1) นายเกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ | ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมาย |
| 2) นายคณิต ณ นคร | ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมาย |
| 3) พลตำรวจโท จุมพล มั่นหมาย | ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมาย |
| 4) นายซัช ชลวร | ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมาย |
| 5) นายโสภณ รัตนากร | ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมาย |
| 6) นายวีรพงษ์ รามางกูร | ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านเศรษฐศาสตร์และ
การเงินการธนาคาร |
| 7) นาวาตรี วุฒิพงษ์ พงศ์สุวรรณ | ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านเทคโนโลยี
สารสนเทศ |
| 8) นายวุฒิพันธุ์ วิชัยรัตน์ | ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านเศรษฐศาสตร์ |
| 9) นายอารีย์ วงศ์อารยะ | ผู้ทรงคุณวุฒิ |

ชุดที่ 2 ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2549 เรื่อง แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2549 ให้แต่งตั้ง ดังนี้⁴

- | | |
|----------------------------------|---|
| 1) นายเกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย |
| 2) พลตำรวจเอก จุมพล มั่นหมาย | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย |
| 3) นายซัช ชลวร | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย |
| 4) พลตำรวจตรี พีรพันธุ์ เปรมภูติ | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย |
| 5) นายเรวัต นำเฉลิม | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย |
| 6) นายวีรพงษ์ รามางกูร | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐศาสตร์และ
การเงินการธนาคาร |
| 7) นาวาตรี วุฒิพงษ์ พงศ์สุวรรณ | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ |

³ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนที่ 65 ง วันที่ 12 สิงหาคม 2547.

⁴ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123 ตอนที่ 89 ง วันที่ 5 กันยายน 2549.

- 8) นายวุฒิพันธุ์ วิชัยรัตน์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐศาสตร์
 9) นายโสภณ รัตนากร ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย

ต่อมา พลตำรวจเอก จุมพล มั่นหมาย นายซัช ชลวร พลตำรวจตรี พิรพันธุ์ เปรมภูติ และ นายวีรพงษ์ รามางกูร ได้ลาออกจากตำแหน่ง จึงได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549 เรื่อง แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ โดย คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2549 ให้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทน ดังนี้⁵

- 1) รองศาสตราจารย์สังคีต พิริยะรังสรรค์
- 2) พลตำรวจเอก วศิษฐ เดชกุญชร
- 3) นายอรรถนิติ ดิษฐอำนาจ
- 4) ศาสตราจารย์คณิต ณ นคร

หลังจากนั้น นายอรรถนิติ ดิษฐอำนาจ ได้ลาออกจากตำแหน่ง คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติ เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2550 ให้แต่งตั้ง นายกิตติพงษ์ กิตยารักษ์ เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้าน กฎหมายแทน ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2550⁶

ชุดที่ 3 ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2551 เรื่อง แต่งตั้ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2551 ให้แต่งตั้ง ดังนี้⁷

- 1) นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐศาสตร์และ การเงินการธนาคาร
- 2) นายประดิษฐ์ เอกมณี ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายและการพิจารณา พิพากษาคดี
- 3) นางรวีพร กุหิรัญ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ กฎหมาย และการบัญชี
- 4) นายเรวัต น้าเฉลิม ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายและการมี ความเห็นทางคดี
- 5) พลตำรวจเอก ล้วน ปานรศทิพ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย รัฐประศาสนศาสตร์และการสืบสวน สอบสวน

⁵ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123 ตอนที่ 129 ง วันที่ 14 ธันวาคม 2549.

⁶ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 8 ง วันที่ 17 มกราคม 2551.

⁷ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนพิเศษ 24 ง วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2552.

- | | |
|---------------------------------|--|
| 6) พลตำรวจเอก วชิรฐ เดชบุญชร | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย รัฐศาสตร์และ
สื่อสารมวลชน |
| 7) นายวีรพงษ์ รามางกูร | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐศาสตร์และ
การเงินการธนาคาร |
| 8) พลตำรวจเอก สมบัติ อมรวิวัฒน์ | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายและ
การสืบสวนสอบสวน |
| 9) นายสวัสดิ์ โชติพานิช | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายและ
การพิจารณาพิพากษาคดี |

ชุดที่ 4 ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2553 เรื่อง แต่งตั้ง
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2553
ให้แต่งตั้ง ดังนี้⁸

- | | |
|----------------------------------|--|
| 1) นายสวัสดิ์ โชติพานิช | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายและกระบวนการ
ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญา |
| 2) พลตำรวจเอก วชิรฐ เดชบุญชร | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านรัฐประศาสนศาสตร์และ
การสืบสวนสอบสวนคดีอาญา |
| 3) นายเชษฐคุณ ไกรฤทธิ | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย การคุ้มครอง
สิทธิเสรีภาพและกระบวนการดำเนิน
คดีแพ่งและคดีอาญา |
| 4) นายเรวัต นำเฉลิม | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายและกระบวนการ
ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญา |
| 5) นายสมพล เกียรติไพบูลย์ | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐศาสตร์และ
การพาณิชย์ |
| 6) พลตำรวจเอก กฤษณะ พลอนันต์ | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายและสืบสวน
สอบสวนคดีอาญา |
| 7) พลตรีหญิง ดวงกมล สุคนธ์ทรัพย์ | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการข่าวกรอง การต่อต้าน
การก่อการร้ายสากลและอาชญากรรม
ข้ามชาติ |
| 8) นายรอม หิรัญพฤกษ์ | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ |

⁸ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนพิเศษ 126 ง วันที่ 1 พฤศจิกายน 2553.

9) นายวิชชัย ขงกิตติกุล

ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐศาสตร์และ
การเงินการธนาคาร

ต่อมา นายเดชอุดม ไกรฤทธิ์ ได้ลาออกจากตำแหน่ง คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2555 ให้แต่งตั้ง นายประดิษฐ์ เอกมณี เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และกระบวนการดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญา แทน ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2555⁹

ชุดที่ 5 ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2555 เรื่อง แต่งตั้ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2555 และ 28 สิงหาคม 2555 ให้แต่งตั้ง ดังนี้¹⁰

- | | |
|---|--|
| 1) นายไกรสร บารมีอวยชัย | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย |
| 2) ศาสตราจารย์(พิเศษ) ชัยเกษม นิตสิริ | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเงินการธนาคาร |
| 3) นายนรินทร์พงศ์ จินากักดี | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายและการ
คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ |
| 4) นายประดิษฐ์ เอกมณี | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายและ
การพิจารณาพิพากษาคดี |
| 5) รองศาสตราจารย์ มนต์รี โสคติยานุรักษ์ | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐศาสตร์ |
| 6) นายมหิดล จันทรางกูร | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเทคโนโลยี
สารสนเทศ |
| 7) นายเรวัต วิศรุตเวช | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการแพทย์และ
การสาธารณสุข |
| 8) พลตำรวจโท สุชาติ เหมือนแก้ว | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกระบวนการ
สืบสวนสอบสวนคดีอาญา |
| 9) นายอนุพร อรุณรัตน์ | ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายและ
ธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ |

ต่อมา ศาสตราจารย์(พิเศษ) ชัยเกษม นิตสิริ ได้ลาออกจากตำแหน่ง และ นายประดิษฐ์ เอกมณี ได้ถึงแก่กรรม จึงได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2556 เรื่อง

⁹ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนพิเศษ 122 ง วันที่ 6 สิงหาคม 2555.

¹⁰ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนพิเศษ 148 ง วันที่ 27 กันยายน 2555.

แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2556 ให้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทน ดังนี้¹¹

- 1) ศาสตราจารย์(พิเศษ) จุลสิงห์ วสันตสิงห์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเงินการธนาคาร
- 2) นายอุดม มั่งมีดี ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายและ
การพิจารณาพิพากษาคดี

ชุดที่ 6 (ชุดปัจจุบัน) ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2557 เรื่อง แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2557 ให้แต่งตั้ง ดังนี้¹²

- 1) นายวิรัช ชินวินิจกุล ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย
- 2) นายกิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย
- 3) นายสุเจตน์ จันทรัมย์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ
- 4) รองศาสตราจารย์เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐศาสตร์
- 5) นายธวัชชัย ขงกิตติกุล ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเงินการธนาคาร
- 6) นายฉัตรพงศ์ ฉัตราคม ผู้ทรงคุณวุฒิด้านความมั่นคงประเทศ
- 7) นายสันทัต สมชีวิตา ผู้ทรงคุณวุฒิด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8) นายสุพันธุ์ มงคลสุธี ผู้ทรงคุณวุฒิด้านอุตสาหกรรม
- 9) นายประมนต์ สุธีวงศ์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริต

จากการศึกษาดังกล่าวพบว่า การที่กฎหมายกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษโดยมิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ชัดเจน ย่อมเป็นช่องว่างทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองสามารถแต่งตั้งบุคคลซึ่งเป็นกลุ่มหรือพรรคพวกของฝ่ายการเมืองเอง ให้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้ และเมื่อเป็นเช่นนี้ก็เท่ากับว่าฝ่ายการเมืองสามารถเข้าแทรกแซงควบคุมการทำหน้าที่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้อีก ซึ่งจะส่งผลให้การทำหน้าที่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษขาดความเป็นอิสระและไม่เป็นกลาง ทั้งที่วัตถุประสงค์ของ

¹¹ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 130 ตอนพิเศษ 176 ง วันที่ 6 ธันวาคม 2556.

¹² ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนพิเศษ 234 ง วันที่ 19 พฤศจิกายน 2557.

กฎหมายต้องการให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด โดยปราศจากการครอบงำจากกลุ่มบุคคลใด ๆ ทั้งสิ้น

เมื่อพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวประกอบกับหลักนิติรัฐ และหลักความไม่มีส่วนได้เสียแล้วพบว่า การที่พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมรวมถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งอื่นใดที่เกี่ยวข้อง มิได้มีการกำหนดถึงวิธีการคัดเลือกบุคคลที่จะมาเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหรือกระบวนการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไว้อย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการสรรหาบุคคล การตรวจสอบคุณสมบัติ การพิจารณาคัดเลือก โดยกฎหมายกำหนดแต่เพียงให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ จึงขัดต่อหลักนิติรัฐและหลักความไม่มีส่วนได้เสีย กล่าวคือ

ในรัฐที่มีการปกครองตามหลักนิติรัฐ การใช้อำนาจรัฐย่อมถูกผูกพันโดยกฎหมาย หน้าที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของนิติรัฐก็คือ การจัดการใช้อำนาจตามอำเภอใจและการใช้อำนาจอย่างบิดเบือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เดิมทีฝ่ายปกครองมีอิสระในการกระทำการต่าง ๆ กล่าวคือ ไม่มีกฎหมายมากำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจและไม่มีข้อห้ามใด ๆ ว่าผู้วินิจฉัยสั่งการทางปกครองใด ๆ จะต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้นจะเป็นเพียงคำสั่งให้ปฏิบัติของผู้บังคับบัญชา แต่ไม่ใช่ตัวบทกฎหมาย ต่อมาอิทธิพลความคิดเรื่องเสรีภาพความเสมอภาคเรียกร้องให้มีการจำกัดขอบเขตของการใช้อำนาจตามอำเภอใจ มีความพยายามหามาตรการต่าง ๆ มาควบคุมการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจเพื่อให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการวินิจฉัยสั่งการชอบด้วยกฎหมาย การวินิจฉัยสั่งการตามอำเภอใจจะต้องทดแทนด้วยกฎเกณฑ์ที่แน่นอนตามตัวบทกฎหมาย จะต้องตรากฎหมายให้ครอบคลุมทุกอย่างเพื่อมิให้มีการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจได้เสีย ดังนั้น ในนิติรัฐ ความคิดเกี่ยวกับหลักกฎหมายการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมาย การประกันสิทธิทางศาลให้กับประชาชน และการที่ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการต่าง ๆ ต่อประชาชนอย่างเสมอหน้าคือมาตรการในการจัดการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ ความเป็นระเบียบทางกฎหมายในนิติรัฐจะบังเกิดขึ้นเมื่อปราศจากอันตรายอันเกิดจากการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ

แนวความคิดในเรื่องนิติรัฐเป็นส่วนสำคัญที่ผลักดันให้เกิดหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่สำคัญคือ หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ วิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเป็นเรื่องของกระทำการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีผลไปสู่ภายนอก ไม่ว่าจะเป็นการกระเตรียมการในการออกนิติกรรมทางปกครองหรือการกระทำทางปกครอง จึงมีข้อพิจารณาว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนพิจารณาแล้ว ความไม่เป็นกลางดังกล่าวจะเข้าไปมีบทบาท

ในทุกขั้นตอนของการพิจารณา ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในท้ายที่สุด ดังนั้น ปัจจุบันนี้สถานะความเป็นคู่ความของผู้มีส่วนได้เสีย จึงมิใช่ว่าเริ่มต้นเมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกนิติกรรมทางปกครอง แต่เริ่มต้นตั้งแต่มีการริเริ่มวิธีพิจารณา หลักความไม่มีส่วนได้เสียจะป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนำเอาเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวเข้าไปปะปนกับการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นไปโดยถูกต้องตามข้อเท็จจริง ปราศจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจและลำเอียง

จากที่ได้ศึกษาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับทฤษฎีหลักนิติรัฐและหลักความไม่มีส่วนได้เสียแล้ว เห็นได้ว่า เป็นปัญหาทางกฎหมายจากการที่ไม่มีกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศอื่นใดกำหนดถึงหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกบุคคลเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ ทำให้กระบวนการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษไม่มีมาตรฐานการปฏิบัติที่ชัดเจน ขาดความโปร่งใส ไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ หลักความไม่มีส่วนได้เสียหรือความเป็นกลาง กรณีดังกล่าวนี้ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนไม่ได้ให้ความยอมรับนับถือแก่คณะกรรมการคดีพิเศษในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ โดยเฉพาะในเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้และการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

คณะกรรมการคดีพิเศษเป็นคณะกรรมการในระดับนโยบายที่มีความสำคัญต่อการอำนวยความสะดวกและการรักษาความสงบเรียบร้อย การดำเนินการตามบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษจึงอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการพิจารณามีมติให้คิดค่าความผิดอาญาอื่นใดเป็นคดีพิเศษนั้น จะเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้อำนาจสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดีโดยเฉพาะบุคคลที่เป็นผู้ถูกกล่าวหา การทำหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษนั้น นอกจากจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองแล้ว ยังต้องคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น หากการใช้อำนาจของคณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มิได้อยู่บนพื้นฐานของความชอบด้วยกฎหมายแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 นั้น กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการคดีพิเศษมีอำนาจหน้าที่หลายประการ และโดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่ง ก็คือ การมีมติให้คดีความผิดอาญาใดเป็นคดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจคณะกรรมการคดีพิเศษในการมีมติให้คดีความผิดอาญาใดเป็นคดีพิเศษดังกล่าว ส่งผลทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับ การใช้และการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษในการพิจารณาวินิจฉัยให้คดีความผิดอาญาใดเป็นคดีพิเศษ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

4.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

ในปัจจุบันนอกจากปัญหาเรื่องโครงสร้างของคณะกรรมการคดีพิเศษแล้ว ยังเกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการคดีพิเศษในการมีมติกำหนดให้คดีความผิดอาญาอื่นใดเป็นคดีพิเศษด้วย ซึ่งตามบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ความผิดอาญาใดจะเป็นคดีพิเศษได้นั้น จะมีที่มาจาก 2 ช่องทาง ดังนี้

ช่องทางที่หนึ่ง เป็นไปตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) โดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขหลายประการ กล่าวคือ

(1) ต้องเป็นความผิดตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติหรือที่กำหนดในกฎกระทรวง

(2) เป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษตามที่กฎหมายกำหนด เช่น เป็นคดีที่มีความซับซ้อน เป็นคดีที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ เป็นการกระทำความผิดข้ามชาติ หรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม เป็นต้น และ

(3) เป็นคดีที่มีรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่คณะกรรมการคดีพิเศษกำหนดด้วย

ช่องทางที่สอง เป็นไปตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) คือ หากมีความผิดอาญาอื่นนอกจากช่องทางที่หนึ่ง คณะกรรมการคดีพิเศษสามารถมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เพื่อกำหนดให้คดีใดคดีหนึ่งเป็นคดีพิเศษ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดถึงความ เป็นคดีพิเศษไว้ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการคดีพิเศษสามารถมีมติกำหนดคดีความผิดทางอาญาอื่นใดเป็นคดีพิเศษได้ จึงเป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการคดีพิเศษตีความโดยการใช้

ดุลพินิจ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการคดีพิเศษมีมติกำหนดให้คดีความผิดอาญาใดเป็นคดีพิเศษได้นั้น ส่งผลให้เกิดปัญหาในเรื่องการตีความโดยใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษ กล่าวคือ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) มิได้กำหนดขอบเขตของการใช้ดุลพินิจไว้ เมื่อกฎหมายมิได้กำหนดขอบเขตไว้ ผลก็กลายเป็นช่องว่างในการให้คณะกรรมการคดีพิเศษสามารถตีความโดยใช้ดุลพินิจขยายอำนาจการกำหนดให้คดีความผิดทางอาญาใดจะเป็นคดีพิเศษหรือไม่ก็ได้โดยไม่มีข้อจำกัด ซึ่งหากคณะกรรมการคดีพิเศษถูกครอบงำโดยฝ่ายการเมืองแล้ว ก็จะทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถใช้กลไกตามกฎหมายเป็นเครื่องมือในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของฝ่ายการเมืองได้ เพราะการใช้ดุลพินิจโดยไม่มีขอบเขต จะกลายเป็นช่องว่างที่ทำให้คณะกรรมการคดีพิเศษสามารถมีมติว่าจะรับหรือไม่รับคดีความผิดใดเป็นคดีพิเศษ

จากแนวปฏิบัติของคณะกรรมการคดีพิเศษที่ได้ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องขอและเสนอให้คณะกรรมการคดีพิเศษมีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ และวางระเบียบเกี่ยวกับการสืบสวนคดีความผิดทางอาญาเพื่อเสนอคณะกรรมการคดีพิเศษมีมติให้เป็นคดีพิเศษ ซึ่งประกาศและระเบียบดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดขั้นตอนปฏิบัติในการร้องขอและเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการคดีพิเศษเท่านั้น มิได้เป็นการกำหนดขอบเขตของการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษแต่อย่างใด และแม้คณะกรรมการคดีพิเศษจะได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณากลับกรองเรื่องที่มีการร้องขอให้เป็นคดีพิเศษไว้ชั้นหนึ่ง แต่ความเห็นของคณะอนุกรรมการก็มิได้มีผลผูกพันต่อการพิจารณามติของคณะกรรมการคดีพิเศษ อีกทั้งหากเป็นเรื่องที่กรรมการคดีพิเศษเป็นผู้เสนอเอง ก็สามารถเสนอเข้าที่ประชุมคณะกรรมการคดีพิเศษได้โดยตรงโดยไม่ต้องผ่านการกลับกรองของคณะอนุกรรมการดังกล่าวด้วย

ดังนั้น การที่กฎหมายให้คณะกรรมการคดีพิเศษสามารถใช้ดุลพินิจในการมีมติให้คดีความผิดอาญาใดเป็นคดีพิเศษได้ โดยมีได้กำหนดกรอบหรือขอบเขตการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษไว้ด้วย ย่อมเป็นการเปิดช่องให้คณะกรรมการคดีพิเศษสามารถใช้ดุลพินิจได้ตามอำเภอใจและไม่ถูกต้องเหมาะสม จนกลายเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขัดต่อหลักการใช้อำนาจดุลพินิจฝ่ายปกครอง

จากการศึกษาพบว่า ในการพิจารณามติให้คดีความผิดอาญาใดเป็นคดีพิเศษของคณะกรรมการคดีพิเศษนั้น มีข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและเป็นปัญหาในเรื่องการตีความโดยใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษหลายกรณี ดังจะกล่าวต่อไปนี้

(1) กรณีแรก เป็นเรื่องการกระทำความผิดทางอาญากรณีก่อการร้าย การขู่บังคับให้รัฐบาลกระทำการใด ๆ การทำร้ายประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกระทำต่ออาวุธยุทโธปกรณ์ของทางราชการ อันเกี่ยวกับการชุมนุมที่มีขอบด้วยกฎหมายในช่วงปลายปี พ.ศ. 2552 เป็นต้นไปในราชอาณาจักร รวมถึงความผิดที่ต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกัน ซึ่งคณะกรรมการคดีพิเศษได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ 3/2553 เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2553 ให้คดีความผิดดังกล่าวเป็นคดีพิเศษ ตามประกาศกรมสอบสวนคดีพิเศษ เรื่อง มติคณะกรรมการคดีพิเศษให้คดีความผิดทางอาญาอื่นเป็นคดีพิเศษ ลงวันที่ 20 เมษายน 2553¹³

คดีดังกล่าวเกิดขึ้นจากวิกฤตการณ์ทางการเมืองจากการที่มีกลุ่มบุคคลที่ไม่เห็นด้วยกับการบริหารของรัฐบาลได้ชุมนุมขับไล่รัฐบาล จนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของบุคคล การที่คณะกรรมการคดีพิเศษได้มีมติให้กรณีดังกล่าวเป็นคดีพิเศษ จึงกลายเป็นข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่า รัฐบาลใช้กลไกตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ให้ความผิดอาญาดังกล่าวเป็นคดีพิเศษ เพื่อปราบปรามผู้ที่กระทำการโต้แย้งหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐบาล

(2) กรณีที่สอง เป็นเรื่องที่น่ายเรื่องไกร ลีกิจวัฒน์ ได้มีหนังสือกล่าวโทษขอให้กรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินคดีกับผู้บริจาคและผู้รับบริจาคเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ อันเข้าข่ายเป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

ในคราวประชุมคณะกรรมการคดีพิเศษ ครั้งที่ 5/2555 วันที่ 10 ตุลาคม 2555 ที่ประชุมพิจารณาแล้วมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้กรณีการบริจาคเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ อันเป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 เป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และมีมติให้พนักงานอัยการมาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ตามประกาศกรมสอบสวนคดีพิเศษ เรื่อง มติคณะกรรมการคดีพิเศษให้คดีความผิดทางอาญาอื่นเป็นคดีพิเศษ ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2555¹⁴

ต่อมา นายบัญญัติ บรรทัดฐาน กับพวก รวม 14 คน ได้ร้องขอให้คณะกรรมการคดีพิเศษ ทบทวนเพิกถอนมติในการประชุมครั้งที่ 5/2555 ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2555 และมีมติในการประชุมอื่นใดอันเกี่ยวกับการมีมติให้กรมสอบสวนคดีพิเศษรับเป็นคดีพิเศษที่ 162/2555 และ ที่ 163/2555 โดย

¹³ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนพิเศษ 53 ง วันที่ 28 เมษายน 2553.

¹⁴ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนพิเศษ 174 ง วันที่ 19 พฤศจิกายน 2555.

เห็นว่า การที่คณะกรรมการคดีพิเศษมีมติดังกล่าว เป็นผลมาจากการตั้งใจไม่ปฏิบัติหน้าที่ตาม กฎหมายของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษและคณะพนักงานสอบสวนคดีพิเศษที่นำเสนอข้อมูล ข้อเท็จจริง พยานหลักฐานไม่ครบถ้วนและคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง อีกทั้งหนังสือกล่าวโทษ ไม่เข้าข่ายเป็นคดีพิเศษ นอกจากนี้ยังตัดสิทธิของผู้ร้องในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย พยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์

(3) กรณีที่สาม เป็นเรื่องที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับเรื่องร้องเรียนจาก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคเพื่อไทย ให้ทำการตรวจสอบการดำเนินการของ กรุงเทพมหานคร กรณีเกี่ยวกับการลงนามในสัญญาการให้บริการเดินรถและซ่อมบำรุงโครงการ ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร ระหว่าง บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด กับ บริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ที่อาจเป็นการดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คณะกรรมการคดีพิเศษ ในการประชุมครั้งที่ 5/2555 เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2555 ได้มีมติ ให้รับเรื่องกรณีการเข้าทำสัญญาว่าจ้างการให้บริการเดินรถและซ่อมบำรุงโครงการขนส่งมวลชน กรุงเทพมหานคร ระหว่าง บริษัทกรุงเทพมหานคร จำกัด กับ บริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) เป็นคดีพิเศษ และมีมติให้พนักงานอัยการมาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดี พิเศษ ตามประกาศกรมสอบสวนคดีพิเศษ เรื่อง มติคณะกรรมการคดีพิเศษให้คดีความผิดทางอาญา อื่นเป็นคดีพิเศษ ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2555¹⁵

ต่อมากรุงเทพมหานคร บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด และบริษัท ระบบขนส่งมวลชน กรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ได้มีหนังสือโต้แย้งอำนาจการสอบสวนของกรมสอบสวนคดีพิเศษต่อ คณะกรรมการคดีพิเศษ โดยอ้างว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นทั้ง 3 กรณีดังกล่าว เป็นการโต้แย้งอำนาจของคณะกรรมการคดี พิเศษจากการที่คณะกรรมการคดีพิเศษได้ตีความโดยใช้ดุลพินิจมีมติให้คดีความผิดอาญาอื่นเป็นคดี พิเศษซึ่งจะต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 โดยบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากที่คณะกรรมการคดีพิเศษมีมติดังกล่าวมีความเชื่อว่า มีกระบวนการ ในการนำพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาใช้เป็นเครื่องมือของฝ่ายการเมือง เพราะบุคคลที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่อยู่ตรงข้ามกับ ฝ่ายรัฐบาล และเมื่อคดีดังกล่าวเป็นคดีพิเศษแล้ว รัฐบาลก็อาจใช้อำนาจเข้าทำการแทรกแซงอำนาจ การสอบสวน หรือสั่งคดีของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้

¹⁵ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนพิเศษ 174 ง วันที่ 19 พฤศจิกายน 2555.

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบปัญหาข้อเท็จจริงกับทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจฝ่ายปกครองพบว่า การกระทำหรือการตีความของคณะกรรมการคดีพิเศษในการใช้อำนาจกำหนดให้คดีความผิดอาญาใดเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เป็นกรณีที่ไม่สอดคล้องกับหลักการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ

จากการศึกษาทฤษฎีหลักการใช้อำนาจดุลพินิจฝ่ายปกครอง พบว่า การที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ยอมรับให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจนั้น อำนาจดุลพินิจที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบให้กับฝ่ายปกครองนี้จะมีขอบเขตกว้างหรือแคบแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับกฎหมายที่ให้อำนาจของฝ่ายปกครองว่าจะให้ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการวินิจฉัยสั่งการในกรณีนั้น สิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกชนอยู่ในอันตรายหรือไม่อย่างไร

ในการบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติโดยยอมรับให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องบัญญัติกฎหมายโดยมีความรู้สึกและมีวิชาการเกี่ยวกับเรื่องอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองอยู่เบื้องหลัง เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้ใช้กฎหมายโดยทราบขอบเขตอำนาจดุลพินิจของตน ดังนั้น การศึกษาถึงขอบเขตของอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองจึงสามารถพิจารณาได้จากบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองเองว่าได้บัญญัติโดยให้ฝ่ายปกครองมีขอบเขตอำนาจดุลพินิจกว้างหรือแคบเพียงใด

การใช้อำนาจดุลพินิจฝ่ายปกครองไม่สามารถกระทำการตามอำเภอใจหรือความพอใจ แต่ต้องอยู่ภายใต้ความผูกพันตามหลักกฎหมายปกครองและหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ ดุลพินิจของฝ่ายปกครองไม่ก่อให้เกิดเสรีภาพอย่างไร้ขอบเขต มีแต่การใช้อำนาจดุลพินิจตามอำนาจหน้าที่ขอบเขตความชอบด้วยกฎหมายเป็นสิ่งที่จำกัดดุลพินิจของฝ่ายปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์ของกฎหมายเป็นฐานอำนาจดุลพินิจ

อำนาจดุลพินิจ คือ อำนาจที่กฎหมายมอบให้แก่ฝ่ายปกครองสามารถเลือกกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด เพื่อดำเนินการให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย ซึ่งตามหลักนิติรัฐแล้วฝ่ายปกครองจะใช้ดุลพินิจโดยอิสระไม่ได้ ดุลพินิจจะเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยในขอบเขตของบทบัญญัติแห่งกฎหมายและเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้มีอำนาจสามารถเลือกใช้ดุลพินิจได้ตามสมควรและสมเหตุสมผลภายในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ อันประกอบด้วยหลักสำคัญ 3 ประการ คือ

(1) หลักความเหมาะสม ซึ่งบังคับให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองใช้วิจารณญาณเลือกออกคำสั่งที่สามารถจะดำเนินการให้สมความมุ่งหมายของกฎหมายที่ให้อำนาจไปได้เท่านั้น

(2) หลักความจำเป็น มีความหมายว่า ในบรรดาคำสั่งหลาย ๆ ประการ ล้วนแล้วแต่สามารถดำเนินการให้ความมุ่งหมายของกฎหมายที่ให้อำนาจสำเร็จลุล่วงไปได้ทั้งสิ้น ถ้าเป็นคำสั่งที่

มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎร องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะต้องเลือกออกคำสั่งที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรน้อยที่สุด

(3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ เป็นการพิจารณาความสมดุลระหว่างสิทธิขั้นพื้นฐานที่ถูกกระทบกับผลประโยชน์ส่วนรวมที่เกิดจากการกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวจะต้องอยู่ในสัดส่วนที่สมดุลกัน แต่หากกระทบสิทธิของปัจเจกบุคคลมากแต่ประโยชน์สาธารณะที่เกิดจากการกระทบสิทธิดังกล่าวมีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น กรณีนี้ย่อมถือว่าไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

จากที่กล่าวมาข้างต้น การใช้อำนาจของคณะกรรมการคดีพิเศษในการตีความโดยใช้ดุลพินิจจึงขัดต่อหลักการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษในการมีมติให้คดีความผิดอาญาใดเป็นคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นการเปิดช่องให้คณะกรรมการคดีพิเศษสามารถใช้ดุลพินิจเลือกได้ว่าจะให้คดีความผิดอาญาใดเป็นคดีพิเศษได้โดยไม่มีขอบเขต ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดีพิเศษ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่คณะกรรมการคดีพิเศษใช้อำนาจตามกฎหมายกำหนดให้คดีความผิดใดเป็นคดีพิเศษ จึงขัดต่อหลักการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง และก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดี โดยเฉพาะบุคคลที่เป็นผู้ถูกกล่าวหาและบุคคลผู้เกี่ยวข้อง ทั้งยังส่งผลเสียต่อการบังคับใช้กฎหมายและความเชื่อมั่นในกระบวนการสอบสวนคดีพิเศษที่ไม่อาจอำนวยความสะดวกหรือความยุติธรรมให้กับประชาชน และไม่อาจเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้อย่างแท้จริง

4.2.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

เมื่อพิจารณาบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการคดีพิเศษมีบทบาทสำคัญในการอำนวยความสะดวกและการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การดำเนินการตามบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษจึงอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้คดีความผิดอาญาใดเป็นคดีพิเศษนั้น จะเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้อำนาจสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดี โดยเฉพาะบุคคลที่เป็นผู้ต้องหา

ในปัจจุบันหลังจากที่คณะกรรมการคดีพิเศษได้ใช้ดุลพินิจมีมติพิจารณาให้ความผิดอาญาใดเป็นคดีพิเศษแล้ว กรมสอบสวนคดีพิเศษก็จะดำเนินการแต่งตั้งคณะพนักงานสอบสวนคดี

พิเศษขึ้นทำการสอบสวนคดีดังกล่าวต่อไป ซึ่งหลังจากที่ผ่านขั้นตอนการมีมติของคณะกรรมการคดีพิเศษแล้ว ในบางกรณีเกิดมีปัญหาโต้แย้งจากผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดีว่า การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษในการมีมติให้เป็นคดีพิเศษนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจากการตรวจสอบบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องก็ไม่พบว่า มีบทบัญญัติของกฎหมายใดกำหนดถึงกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษในการมีมติให้เป็นคดีพิเศษแต่อย่างใด ส่งผลให้มติของคณะกรรมการคดีพิเศษดังกล่าวไม่อาจมีการอุทธรณ์ หรือยกเลิกเพิกถอนได้ การยกเลิกเพิกถอนมติของคณะกรรมการคดีพิเศษนั้น ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา คณะกรรมการคดีพิเศษไม่เคยมีมติให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการคดีพิเศษที่ให้คดีความผิดอาญาที่เป็นคดีพิเศษแล้ว กลับไม่เป็นคดีพิเศษอีกได้ ซึ่งเรื่องนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 11) ได้เคยวินิจฉัยไว้ว่า ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้คณะกรรมการคดีพิเศษมีอำนาจมีมติให้คดีความผิดทางอาญาอื่นเป็นคดีพิเศษ โดยมิได้บัญญัติอำนาจในการเพิกถอนมติไว้ ดังนั้น คณะกรรมการคดีพิเศษจึงไม่มีอำนาจในการที่จะเพิกถอนมติเดิมเพื่อที่จะไม่ให้คดีดังกล่าวเป็นคดีพิเศษได้ (เรื่องเสร็จที่ 101/2548)

เมื่อไม่สามารถอุทธรณ์หรือยกเลิกเพิกถอนมติคณะกรรมการคดีพิเศษที่ให้คดีความผิดใดเป็นคดีพิเศษได้ ย่อมส่งผลกระทบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดี เพราะเมื่อเป็นคดีพิเศษแล้ว พนักงานสอบสวนคดีพิเศษย่อมมีอำนาจสอบสวน โดยใช้วิธีการสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งจะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างยิ่ง เช่น การใช้อำนาจเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อตรวจค้นบุคคลหรือทรัพย์สินหรือค้นบุคคลหรือยานพาหนะ หรือยึด आयัดทรัพย์สินได้ หรือใช้วิธีการดักฟังโทรศัพท์ หรือการแฝงตัว เป็นต้น ดังนั้น การใช้อำนาจดังกล่าวจึงเป็นผลสืบเนื่องมาจากมติของคณะกรรมการคดีพิเศษที่ยังไม่เคยได้รับการตรวจสอบควบคุมการใช้ดุลพินิจแต่อย่างใด เนื่องจากกฎหมายไม่ได้มีการกำหนดไว้

จากการศึกษาพบว่า เกิดปัญหาจากการใช้ดุลพินิจโดยคณะกรรมการคดีพิเศษในการมีมติให้คดีความผิดอาญาใดเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 โดยมีกรณีศึกษาซึ่งมีข้อเท็จจริงโดยสรุปดังนี้

กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับคดีอาญาไว้ดำเนินการเรื่องหนึ่ง เป็นคดีฆาตกรรมเจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตและนักธุรกิจชาวซาอุดีอาระเบีย ระหว่างปี พ.ศ. 2532 – พ.ศ. 2536 โดยในการประชุมคณะกรรมการคดีพิเศษ ครั้งที่ 4/2547 วันที่ 28 พฤษภาคม 2547 คณะกรรมการคดีพิเศษได้มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เห็นชอบ

ให้คดีอาญาดังกล่าวเป็นคดีพิเศษที่ต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ตามประกาศกรมสอบสวนคดีพิเศษ เรื่อง มติคณะกรรมการคดีพิเศษ ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2547¹⁶ หลังจากนั้นกรมสอบสวนคดีพิเศษได้ แต่งตั้งคณะพนักงานสอบสวนคดีพิเศษทำการสอบสวนแสวงหารวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยสรุปสำนวนส่งพนักงานอัยการเพื่อส่งคดีต่อไป ซึ่งคดีพิเศษดังกล่าว พนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องพลตำรวจโท สมคิด บุญถนอม กับพวก รวม 5 คน ต่อศาลอาญา เป็นคดีหมายเลขดำที่ อ.119/2553 ในข้อหาความผิดฐานร่วมกันหน่วงเหนี่ยวกักขังผู้อื่นเป็นเหตุให้ผู้นั้นถึงแก่ความตาย และร่วมกันฆ่าผู้อื่นโดยเจตนาและโดยไตร่ตรองไว้ก่อน และเพื่อปกปิดการกระทำความผิดอื่นของตนและเพื่อหลีกเลี่ยงให้พ้นอาญาในความผิดอื่นที่ตนได้กระทำให้ ต่อมาศาลอาญาได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาสืบพยาน โจทก์และพยานจำเลยเสร็จสิ้นแล้วมีคำพิพากษาว่า ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในคดีฟังไม่ได้ว่าจำเลยกระทำความผิดตามฟ้อง จึงพิพากษายกฟ้อง คดีหมายเลขแดงที่ 812/2557

หลังจากนั้น พลตำรวจโทสมคิด บุญถนอม ซึ่งเป็นจำเลยในคดีพิเศษดังกล่าว ได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องกรมสอบสวนคดีพิเศษและคณะกรรมการคดีพิเศษทุกคนเป็นจำเลยต่อศาลแพ่งคดีหมายเลขดำที่ 1972/2557 โดยกล่าวหาว่า มติของคณะกรรมการคดีพิเศษในการประชุม ครั้งที่ 4/2547 วันที่ 28 พฤษภาคม 2547 ที่เห็นชอบให้เป็นคดีพิเศษนั้น เป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย เสื่อมเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นเกลียดชัง เสียโอกาสไม่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งหน้าที่ราชการให้สูงขึ้น เรียกร้องค่าเสียหายเป็นเงิน 50 ล้านบาท ต่อมาศาลมีคำสั่งว่า คณะกรรมการคดีพิเศษ จำเลยที่ 2 ถึงที่ 16 เป็นเจ้าหน้าที่ตามความหมายของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อโจทก์บรรยายฟ้องว่าการประชุมมิมติของจำเลยที่ 2 ถึงที่ 16 เป็นละเมิดต่อโจทก์ จึงเป็นกรณีที่จำเลยที่ 2 ถึงที่ 16 กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการคดีพิเศษ โจทก์จึงต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยตรง แต่จะฟ้องจำเลยที่ 2 ถึงที่ 16 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่กระทำการในการปฏิบัติตามหน้าที่ไม่ได้ ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยที่ 2 ถึงที่ 16 จึงมีคำสั่งไม่รับฟ้องจำเลยที่ 2 ถึงที่ 16 ไว้พิจารณา โดยรับฟ้องในส่วนของการสอบสวนคดีพิเศษไว้พิจารณา

จากข้อเท็จจริงที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ส่วนหนึ่งของการที่ศาลอาญายกฟ้องยอมชี้ให้เห็นถึงปัญหาตั้งแต่ต้นทางของกระบวนการยุติธรรมในคดีดังกล่าว ที่เริ่มมาจากการตีความ

¹⁶ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 69 ง วันที่ 29 มิถุนายน 2547.

โดยใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษในการมีมติให้คดีดังกล่าวเป็นคดีพิเศษ ซึ่งกฎหมายมิได้มีการกำหนดกลไกการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษไว้ เมื่อคดีพิเศษดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลอาญา และศาลอาญาได้พิพากษายกฟ้อง กรณีจึงเกิดปัญหาเนื่องจากในชั้นที่คณะกรรมการคดีพิเศษได้มีมติให้เป็นคดีพิเศษนั้น ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว และเมื่อศาลอาญาวินิจฉัยว่าไม่เป็นความผิด ผู้ที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวก็จะกลับมาฟ้องคณะกรรมการคดีพิเศษและกรมสอบสวนคดีพิเศษให้รับผิดชอบใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้น เพราะการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษในการมีมติให้คดีความผิดใดเป็นคดีพิเศษ ถือเป็นกรกระทำทางปกครองรูปแบบหนึ่ง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษ ดังนั้น หากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษในการใช้ดุลพินิจมีมติให้คดีความผิดใดเป็นคดีพิเศษก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการคดีพิเศษก็ไม้อาจเป็นผู้ถูกฟ้องคดีให้ต้องรับผิดชอบหรือชดใช้ความเสียหายได้ แต่กรมสอบสวนคดีพิเศษในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐกลับต้องเป็นฝ่ายถูกฟ้องคดีให้รับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายแทน และหากศาลพิพากษาให้เป็นฝ่ายแพ้คดี กรมสอบสวนคดีพิเศษซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้กับผู้ฟ้องคดีต่อไป จากที่กล่าวมาข้างต้น การที่ไม่มีกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษในการมีมติให้คดีความผิดใดเป็นคดีพิเศษนั้น นอกจากจะส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้อยู่ใต้อำนาจของฝ่ายปกครองแล้ว ยังอาจส่งผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบชดใช้ความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบด้วย

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวกับทฤษฎีทางกฎหมายปกครองจะเห็นได้ว่า มติของคณะกรรมการคดีพิเศษมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ มีสาระสำคัญประการแรกเป็นการกระทำของคณะกรรมการคดีพิเศษซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีกฎหมายให้อำนาจในการมีมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทหนึ่ง ประการที่สอง การมีมติของคณะกรรมการคดีพิเศษ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวบังคับแก่บุคคล โดยบุคคลมิได้ยินยอมด้วย ประการที่สาม การมีมติของคณะกรรมการคดีพิเศษมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล และประการที่สี่ มติของคณะกรรมการคดีพิเศษเป็นการกระทำโดยมุ่งให้เกิดผลเฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่ง และประการสุดท้าย มติของคณะกรรมการคดีพิเศษมีผลภายนอกโดยตรง ดังนั้น มติคณะกรรมการคดีพิเศษที่ให้ความผิดใดเป็นคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

อย่างไรก็ตาม แม้มติคณะกรรมการคดีพิเศษดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งสามารถใช้หลักการควบคุมตรวจสอบคำสั่งทางปกครองได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่มติคณะกรรมการคดีพิเศษดังกล่าวก็เป็นการกระทำของคณะกรรมการคดีพิเศษที่ใช้อำนาจกระทำการในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการนำผู้กระทำผิดทางอาญามาลงโทษ ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ดังนั้น มติคณะกรรมการคดีพิเศษที่ให้ความคิดใดเป็นคดีพิเศษ จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะควบคุมตรวจสอบได้

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบปัญหาข้อเท็จจริงกับหลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจฝ่ายปกครองพบว่า การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษ ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจฝ่ายปกครอง กล่าวคือ หลักการพื้นฐานของรัฐย่อมปกครองโดยกฎหมาย หรือบางครั้งอาจเรียกว่ากฎหมายเป็นใหญ่ หรือนิติรัฐ การดำเนินการต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและฝ่ายปกครอง แม้มกฎหมายจะกำหนดให้การใช้อำนาจหน้าที่ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ แต่ปัญหาการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงมีอยู่มากมาย การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้โดยง่าย ก่อให้เกิดการใช้อำนาจแสวงหาผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง และปัญหาอื่น ๆ อีกหลายประการ ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การกระทำต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่จะต้องชอบด้วยกฎหมาย หากไม่ชอบด้วยกฎหมาย จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุทธศาสตร์การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจมหาชนทั้งหลาย

ระบบของการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองอาจจำแนกออกเป็น 2 ระบบ คือ การควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกัน และการควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไข

1) การควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกัน หมายถึง การควบคุมฝ่ายปกครองก่อนที่จะได้วินิจฉัยสั่งการ หรือก่อนจะมีการกระทำในทางปกครอง หรือการกระทำในทางกฎหมาย หรือการวินิจฉัยสั่งการทั้งหลายทั้งปวงที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานภาพทางกฎหมายของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มคนก็ตาม ก่อนที่จะมีคำสั่งนั้น ๆ ออกไป ควรจะมีระบบป้องกันเสียก่อน

2) การควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไข เป็นการควบคุมภายหลังจากที่ฝ่ายปกครองได้มีการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งต่อบุคคลแล้ว ซึ่งย่อมหมายความว่า หากการกระทำทางปกครองนั้นเป็นการกระทำที่มีข้อบกพร่องหรือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การจะคุ้มครองสิทธิของ

ปัจเจกบุคคลก็จะต้องใช้วิธีการแก้ไขเยียวยาสิทธิของบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครองนั้น ๆ การควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไขนี้มีทั้งการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง เช่น การควบคุมโดยผู้มีอำนาจเหนือ การควบคุมโดยการอุทธรณ์ เป็นต้น และการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง เช่น การควบคุมทางการเมือง การควบคุมโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การควบคุมโดยองค์กรตุลาการ เป็นต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การที่มติของคณะกรรมการคดีพิเศษไม่อาจควบคุมตรวจสอบได้ จึงขัดต่อหลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจฝ่ายปกครอง ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจ ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดี รวมถึงความน่าเชื่อถือต่อกระบวนการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ

ดังนั้น การที่ประเทศไทยไม่มีระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษในการมีมติให้คดีความผิดใจเป็นคดีพิเศษดังกล่าว จึงส่งผลทำให้มีการกระทำที่ขัดต่อหลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ตลอดจนยังส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการให้การใช้อำนาจดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษเป็นการอำนวยความสะดวกธรรมให้กับบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหากเกิดปัญหาความผิดพลาดจากการใช้อำนาจดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษ ท้ายที่สุดความรับผิดชอบและภาระทั้งหมดย่อมตกอยู่กับรัฐนั่นเอง

4.3 แนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและการใช้อำนาจดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

ผลจากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการคดีพิเศษดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขโครงสร้างองค์กรสอบสวนคดีพิเศษของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการคดีพิเศษนั้น ปัจจุบันโครงสร้างของคณะกรรมการคดีพิเศษดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการคดีพิเศษ และกระบวนการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ รวมทั้งปัญหาการใช้และการตรวจสอบดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษ อันจะส่งผลกระทบต่อกระบวนการสอบสวนคดีพิเศษที่ไม่อาจอำนวยความสะดวกธรรมให้กับบุคคลที่เกี่ยวข้องได้อย่างแท้จริง

จากการศึกษาโครงสร้างองค์กรสอบสวนคดีพิเศษและลักษณะคดีพิเศษของต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐลิทัวเนีย หรือสาธารณรัฐแอฟริกาใต้

จะพบว่า โครงสร้างองค์กรที่มีอำนาจในกระบวนการสอบสวนคดีพิเศษของประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ จะกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรในรูปของหน่วยงาน โดยมีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานเป็นผู้ทำหน้าที่ในกระบวนการสอบสวนคดีพิเศษเท่านั้น ซึ่งจะขออธิบายดังต่อไปนี้

ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้จัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจสอบสวนคดีที่มีลักษณะพิเศษในรูปของหน่วยงาน คือ หน่วยงานสอบสวน FBI (Federal Bureau of Investigation) เป็นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายแห่งรัฐบาลกลาง อยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม มีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีหัวหน้าหน่วยงานสอบสวน FBI คือ ตำแหน่งผู้อำนวยการ ซึ่งรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา กำหนดให้ประธานาธิบดีแต่งตั้งผู้อำนวยการ FBI โดยคำแนะนำและความเห็นชอบของวุฒิสภามีวาระอยู่ในตำแหน่งได้สูงสุด 10 ปี หน่วยงานสอบสวน FBI แบ่งออกเป็นหลายกอง เช่น กองบริการด้านการบริหาร กองข้อมูลข่าวกรอง กองต่อต้านการก่อการร้าย กองสืบสวนสอบสวนอาชญากรรม กองบริการข้อมูลด้านกระบวนการยุติธรรม กองอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ กองคลัง กองทรัพยากรแหล่งข้อมูล กองเทคโนโลยีการสอบสวน ห้องปฏิบัติการ กองจัดการการบันทึก กองรักษาความปลอดภัย และกองการฝึกอบรม

ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานสอบสวน FBI มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ เช่น

Title 28, United States Code, Section 533 ให้อำนาจอัยการสูงสุดในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่พิเศษของหน่วยงานสอบสวน FBI ทำการสืบสวนและฟ้องร้องอาชญากรต่อสหรัฐอเมริกา

Title 18, United States Code, Section 3052 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่พิเศษของหน่วยงานสอบสวน FBI เป็นการเฉพาะในการจับกุม พกพาอาวุธ และปฏิบัติการตามกฎหมายอาญา

Title 18, United States Code, Section 3107 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่พิเศษของหน่วยงานสอบสวน FBI ในการจับโดยมีหมายจับสำหรับการกระทำความผิดต่อกฎหมายสหพันธรัฐ และให้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนอาชญากรรมของเจ้าหน้าที่หน่วยงานสอบสวน FBI ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่น ๆ หลายฉบับ

Title, United States Code, Section 2516 ได้ให้เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายจะต้องมีมูลเหตุที่น่าจะเป็น (Probable Cause) ซึ่งหากมีการดักฟัง จะทำให้ได้พยานหลักฐานของการกระทำความผิดอย่างอุกฉกรรจ์ของกฎหมายสหพันธรัฐ เมื่อผู้พิพากษาได้พิจารณามูลเหตุที่น่าจะเป็นแล้ว ก็จะสั่งให้ทำการดักฟังได้หรือไม่ ซึ่งขึ้นอยู่กับว่ามีเหตุผลพอเพียงสนับสนุนหรือไม่

หน่วยงานสอบสวน FBI มีอำนาจหน้าที่รักษากฎหมาย สืบสวนสอบสวนคดีความผิดต่อกฎหมายของรัฐบาลกลาง ปกป้องประเทศสหรัฐอเมริกาจากการก่อการร้าย ต่อต้านการลักลอบหาข่าวจากต่างประเทศ และยังมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือต่อหน่วยงานรักษากฎหมายอื่น ทั้งใน

ระดับรัฐบาลกลาง ระดับมลรัฐ รวมทั้งหน่วยงานรักษากฎหมายของต่างประเทศ ปัจจุบันหน่วยงานสอบสวน FBI มีขอบเขตอำนาจในการสืบสวนสอบสวนดำเนินคดีข้อหาความผิดต่อรัฐบาลกลางกว่า 200 ประเภทคดี เช่น การสืบสวนสอบสวนประวัติ ภูมิหลังของบุคคลซึ่งสมัครเข้ารับราชการ ในหน่วยงานสำคัญ การละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งกรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่ การก่อการร้ายภายในประเทศ การต่อต้านการลักลอบการหาข่าวภายในและภายนอกประเทศที่กระทบต่อความมั่นคง องค์กรอาชญากรรม คดียาเสพติด คดีที่มีความรุนแรง มีการขู่เข็ญทำร้ายต่อชีวิต อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

จึงเห็นได้ว่า อำนาจในการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับความผิดต่าง ๆ ของหน่วยงานสอบสวน FBI จะกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายสหรัฐและตามกฎหมายต่าง ๆ ที่ได้ให้อำนาจไว้ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า หน่วยงานสอบสวน FBI มีความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ คือ การบังคับใช้กฎหมายของประเทศ ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ คือ ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ เช่น การก่อวินาศกรรม การปฏิวัติ การเปลี่ยนสายลับให้แก่ประเทศอื่น เป็นต้น และความผิดอาญาที่เกิดขึ้นในหลายมลรัฐติดต่อกันหรือมีความคาบเกี่ยวกัน เช่น การปล้นทรัพย์หรือชิงทรัพย์ต่อเนื่องในหลายมลรัฐ เป็นต้น

ประเทศญี่ปุ่น มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญา คือ เจ้าพนักงานตำรวจ เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 191 บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของตำรวจที่จะต้องทำการสอบสวนเมื่อมีความผิดอาญาเกิดขึ้น แต่พนักงานอัยการก็สามารถทำการสอบสวนได้ด้วยตนเองเช่นเดียวกัน โดยอัยการมีอำนาจทำการสอบสวนได้ในความผิดทุกประเภท ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายสำนักงานอัยการ มาตรา 6 วรรคหนึ่ง

สำหรับโครงสร้างองค์กรและบุคคลที่ทำหน้าที่สอบสวนคดีพิเศษของประเทศญี่ปุ่น คือ หน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษ (Special Investigations Department หรือ SID) เป็นหน่วยงานภายในสังกัดสำนักงานอัยการสูงสุด มีหน้าที่สืบสวนคดีภาษี คดีรับสินบน คดีฉ้อโกงบริษัท คดีปั่นหุ้น และคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น มีพนักงานอัยการประจำสำนักงานอัยการจังหวัดเป็นพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่น ได้ให้อำนาจอัยการในการเข้าไปเกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดี ดังต่อไปนี้

(1) อัยการมีอำนาจเริ่มคดีเองได้ แม้จะไม่มีผู้ใดร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่ออัยการ หากอัยการทราบเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น อัยการจะทำการสอบสวนคดีเอง และกฎหมายยังได้เปิดช่องให้ผู้เสียหายสามารถร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่ออัยการได้ เมื่ออัยการ

รับคำร้องทุกข์แล้วจะดำเนินการเอง หรือสั่งให้พนักงานสอบสวนร่วมมือในการสอบสวนหรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนต่อไปจนเสร็จก็ได้ (มาตรา 193)

(2) การใช้มาตรการบังคับต่าง ๆ เช่น การออกหมายจับ คั่น หรือควบคุมผู้ถูกจับ แม้จะเป็นหน้าที่ของศาลโดยแท้ แต่ขั้นตอนบางส่วนก็เป็นภารกิจของอัยการด้วย กล่าวคือ การใช้มาตรการบังคับเป็นหน้าที่ของศาล โดยอัยการเป็นผู้ไต่ตรงตรวจสอบหมายจากที่ตำรวจร้องขอเพื่อที่จะเสนอต่อศาลต่อไป ไม่ใช่ตำรวจจะมายื่นคำร้องขอต่อศาลได้เลย ถ้าอัยการเห็นชอบก็ยื่นคำร้องต่อศาล แต่เมื่อเรื่องถึงศาลแล้วศาลอาจเห็นด้วยหรือไม่ก็ได้ ถ้าศาลเห็นด้วยกับความจำเป็นที่ต้องใช้มาตรการบังคับ ตำรวจจะเป็นผู้ดำเนินการดังกล่าวภายใต้คำสั่งของอัยการ

(3) อัยการในฐานะตัวแทนของรัฐในการดำเนินคดีอาญา โดยเอาผิดกับผู้กระทำ ความผิดและก่ปดปล่อยผู้บริสุทธิ์ จึงต้องมีความเป็นกลางซึ่งในบางครั้งอัยการอาจถอนฟ้องหรือปิดคดีโดยเหตุผลที่ว่าจำเลยบริสุทธิ์ หรือพยานหลักฐานที่รวบรวมยังไม่เพียงพอที่จะลงโทษจำเลย อัยการก็จะปล่อยตัวจำเลยให้เป็นอิสระต่อไป และการเสนอพยานหลักฐานต่าง ๆ ต่อศาล อัยการก็จะเสนอข้อเท็จจริงที่เป็นผลดีต่อจำเลยด้วย (มาตรา 439(1))

(4) ในระหว่างการดำเนินคดีอาญา อัยการมีอำนาจสั่งสอบสวนเพิ่มเติมได้อย่างกว้างขวาง เช่น สอบสวนบุคคลใดเป็นผู้ต้องหาเพิ่มเติมจากการที่พนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนไว้และในคดียุ่งยากซับซ้อน อัยการจะเข้าไปเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกว่าคดีธรรมดา โดยทั่วไป เช่น อาจจะเรียกสำนวนสอบสวนจากพนักงานสอบสวนมาตรวจดูเป็นระยะ หรืออาจสั่งให้พนักงานสอบสวนส่งพยานบุคคลหรือผู้ต้องหา ผู้เสียหายมาซักถามเองก็ได้

(5) การสอบสวนคดีอาญาที่เกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ เช่น ความผิดเกี่ยวกับธุรกิจธนาคาร คดีเกี่ยวกับธุรกิจคอร์รัปชันในระบบราชการชั้นผู้ใหญ่

สาธารณรัฐลิทัวเนียได้มีรัฐบัญญัติการสอบสวนพิเศษ (Law on the Special Investigation Service , 2000) กำหนดโครงสร้างองค์กรที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนพิเศษ คือ หน่วยงานสอบสวนพิเศษ ประกอบด้วยคณะกรรมการ กอง สาขา และหน่วยอื่น ๆ ซึ่งการจัดตั้งหรือล้มเลิก และจำนวนสมาชิกของหน่วยงานสอบสวนพิเศษจะต้องได้รับการรับรองโดยผู้อำนวยการของหน่วยงานสอบสวนพิเศษ และให้บุคลากรของหน่วยงานสอบสวนพิเศษ ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ ข้าราชการ และลูกจ้างตามสัญญา นอกจากนี้ยังกำหนดให้หน่วยงานสอบสวนพิเศษมีภารกิจในการคุ้มครองและปกป้องบุคคล สังคม และรัฐ จากการทุจริต และดำเนินการป้องกันและตรวจสอบการทุจริต

สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ได้จัดตั้งหน่วยสอบสวนพิเศษขึ้น โดยรัฐบัญญัติการสอบสวนพิเศษและศาลพิเศษ ค.ศ. 1996 (The Special Investigation Units and Special Tribunal Act 74 of 1996) หน่วยสอบสวนพิเศษนี้ประกอบไปด้วยหัวหน้าหน่วย 1 คน ซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี

หน่วยสอบสวนพิเศษมีหน้าที่สืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำการ หรือเว้นการกระทำการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวน และหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดในรัฐบัญญัติการสอบสวนพิเศษและศาลพิเศษ

จะเห็นได้ว่า โครงสร้างองค์กรสอบสวนคดีพิเศษของต่างประเทศที่กล่าวมาข้างต้น เป็นกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้จัดตั้งองค์กรในรูปของหน่วยงานขึ้นเพื่อปฏิบัติการตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานเป็นผู้ทำหน้าที่ในกระบวนการสอบสวนคดีพิเศษให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยไม่ปรากฏว่ามีการจัดตั้งองค์กรในรูปคณะกรรมการหรือคณะบุคคลอื่นใดเข้ามาใช้อำนาจในการกำหนดให้ความผิดใดเป็นคดีพิเศษแต่อย่างใด ซึ่งก็เป็นการเพียงพอและมีความเหมาะสมที่จะทำให้กระบวนการสอบสวนคดีพิเศษสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต่างจากโครงสร้างองค์กรการสอบสวนคดีพิเศษของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการคดีพิเศษ ซึ่งมีปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการคดีพิเศษในส่วนที่เป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการคดีพิเศษ และปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ดังที่ได้วิเคราะห์มาแล้วข้างต้น

นอกจากนี้ จากการศึกษายังพบว่า โครงสร้างองค์กรสอบสวนคดีพิเศษของต่างประเทศจะกำหนดลักษณะประเภทของคดีพิเศษที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานไว้ในกฎหมายเท่านั้น เช่น สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ กำหนดลักษณะฐานความผิดที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยสอบสวนพิเศษ ดังนี้

- (1) การบริหารจัดการ โดยมีชอบที่ร้ายแรงที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐใด ๆ
- (2) การปฏิบัติไม่เหมาะสมหรือผิดกฎหมายโดยนายจ้างของหน่วยงานของรัฐใด ๆ
- (3) การใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินของรัฐโดยไม่เหมาะสม
- (4) การแสวงหาผลประโยชน์ที่ผิดกฎหมายและผิดปกติ การกระทำทุจริต การใช้มาตรการหรือการปฏิบัติที่มีผลต่อทรัพย์สินของรัฐ
- (5) กระทำโดยเจตนาหรือประมาททำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของรัฐ
- (6) คอร์รัปชันเกี่ยวกับการดำเนินการในหน้าที่ในองค์กรของรัฐ
- (7) การปฏิบัติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสมของบุคคลใด ๆ ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อผลประโยชน์ของรัฐ

ฐานความผิดดังกล่าวนี้ได้บัญญัติอยู่ในรัฐบัญญัติการสอบสวนพิเศษและศาลพิเศษ ค.ศ. 1996 หรือแม้แต่ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น หรือสาธารณรัฐลิทัวเนีย ก็ล้วนแล้วแต่มีการกำหนดลักษณะของความผิดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสิ้น โดยมีได้มีการกำหนดให้มี

คณะกรรมการหรือคณะบุคคลใดสามารถใช้ดุลพินิจกำหนดให้คดีความผิดอาญาใดเป็นคดีพิเศษได้ แต่อย่างไร

การกำหนดลักษณะประเภทของคดีไว้ในกฎหมายดังกล่าว เป็นการใช้หลักทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจผูกพัน มาใช้แทนอำนาจดุลพินิจ กล่าวคือ อำนาจผูกพันเป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรนั้น จะต้องออกคำสั่งและจะต้องออกคำสั่งที่มีเนื้อความตามที่ได้กำหนดไว้

ลักษณะของการใช้อำนาจผูกพันจึงหมายความว่า การจะตัดสินใจในทางกฎหมายต้องมีข้อเท็จจริงปรากฏขึ้นมาก่อน ถ้าข้อเท็จจริงอย่างนี้เกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ที่ผูกพันที่ต้องตัดสินใจไปในทางนี้เท่านั้น คือตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จะตัดสินใจเป็นอย่างอื่นไปไม่ได้ จึงเห็นได้ว่าอำนาจผูกพันนั้นแท้ที่จริงแล้วก็คือน้ำที่นั่นเอง

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบประเทศไทยกับหลักทฤษฎีทางกฎหมายและแนวคิดของต่างประเทศดังกล่าวพบว่า ประเทศไทยควรนำหลักทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจผูกพัน มาปรับใช้แทนการใช้อำนาจดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษในการมีมติให้คดีความผิดใดเป็นคดีพิเศษ ซึ่งสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ทางกฎหมายของต่างประเทศที่ไม่มีการบัญญัติกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการหรือคณะบุคคลใดสามารถใช้ดุลพินิจกำหนดให้คดีอาญาใดเป็นคดีพิเศษได้ แต่จะบัญญัติถึงลักษณะของคดีพิเศษไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ตราขึ้น โดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากการดำเนินคดีพิเศษนั้น เป็นการจำกัดสิทธิ หรือเป็นการกระทบสิทธิของประชาชน ดังนั้น จึงต้องผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของปวงชนก่อน

จะเห็นได้ว่า หากประเทศไทยนำแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจผูกพัน โดยการกำหนดลักษณะของคดีพิเศษไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายให้ชัดเจนดังเช่นของต่างประเทศ ก็จะทำให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการใช้และการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะทำให้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 สามารถบังคับใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมาย ทำให้กระบวนการสอบสวนคดีพิเศษเป็นไปโดยโปร่งใส มีประสิทธิภาพ สามารถอำนวยความสะดวกและเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ประชาชน ตลอดจนป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมพิเศษที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ดังนั้น การที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ดังต่อไปนี้

(1) ให้ยกเลิกบทบัญญัติที่กำหนดให้มีคณะกรรมการคดีพิเศษ โดยยกเลิกความในหมวด 1 คณะกรรมการคดีพิเศษ มาตรา 5 มาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 และมาตรา 13

(2) แก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษ ดังนี้

(2.1) แก้ไขมาตรา 17 จากเดิมที่กำหนดให้คณะกรรมการคดีพิเศษอาจมีมติให้ยกเว้นคุณสมบัติของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามมาตรา 15 วรรคสอง และคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่คดีพิเศษตามมาตรา 16 วรรคสอง แก้ไขให้เป็นอำนาจของ อ.ก.พ.กรมสอบสวนคดีพิเศษ เนื่องจากคุณสมบัติของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล จึงควรเป็นอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ.กรมสอบสวนคดีพิเศษ ที่จะรับผิดชอบดูแลในภาพรวมทั้งหมด

(2.2) แก้ไขมาตรา 22 มาตรา 23 มาตรา 24 มาตรา 25 มาตรา 32 และมาตรา 44 จากเดิมที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษ แก้ไขให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษแทน เนื่องจากตำแหน่งอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นผู้บริหารสูงสุดที่จะต้องรับผิดชอบกำกับดูแลการดำเนินงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษ

(3) แก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกำหนดลักษณะของคดีพิเศษ จากเดิมที่แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทแรก เป็นคดีความผิดตามกฎหมายที่กำหนดอยู่ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ และที่กำหนดโดยกฎกระทรวง และประเภทที่สอง เป็นคดีความผิดที่คณะกรรมการคดีพิเศษมีมติให้เป็นคดีพิเศษ แก้ไขให้คดีพิเศษเหลือประเภทเดียว โดยเป็นคดีความผิดตามที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น ดังนั้น เห็นควรแก้ไขมาตรา 21 ดังนี้

(3.1) ความในวรรคหนึ่งของมาตรา 21 เห็นควรแก้ไขเป็น

“คดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ คดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ โดยคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายดังกล่าวจะต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(ก) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ

(ข) คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(ค) คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญ หรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม

(ง) คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือ ผู้สนับสนุน

(จ) คดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมิใช่ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัยเมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่า น่าจะได้กระทำความผิดอาญาหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา”

(3.2) ตัดความในวรรคห้าของมาตรา 21 ออก

ซึ่งการแก้ไขดังกล่าว เพื่อให้คดีพิเศษที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมสอบสวนคดี พิเศษมีกำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น

(4) แก้ไขมาตรา 23/1 เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขมาตรา 21 โดยแก้ไขความใน วรรคหนึ่งของมาตรา 23/1 เป็น “ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าคดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดี พิเศษตามมาตรา 21 ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนคดีดังกล่าวได้” และให้ยกเลิก ความในวรรคสองของมาตรา 23/1

(5) อย่างไรก็ตาม เมื่อได้มีการยกเลิกคณะกรรมการคดีพิเศษแล้ว ย่อมส่งผลให้ ตำแหน่งอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งในการดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตำแหน่งดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นตำแหน่งที่ให้คุณให้โทษต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งปัจจุบัน ตำแหน่งที่มีลักษณะดังกล่าวนี้ นอกจากฝ่ายบริหารจะเป็นผู้เสนอแต่งตั้งแล้ว ยังต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา เพื่อเป็นการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารอีกชั้นหนึ่งด้วย เช่น ตำแหน่ง เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะ เพิ่มเติมว่า ปัจจุบันตำแหน่งอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นตำแหน่งที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอ แต่งตั้งเท่านั้น จึงควรแก้ไขให้การเสนอแต่งตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมสอบสวนคดี พิเศษ มิได้มาจากฝ่ายบริหารแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษแต่งตั้งขึ้นตาม คำแนะนำของคณะรัฐมนตรี โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา มีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี และ ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดและมีความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

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

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

จากการศึกษาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ดังกล่าว พบว่า ยังมีบทบัญญัติบางประการที่

ไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ หลักความไม่มีส่วนได้เสีย หลักการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม และหลักการใช้และการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจฝ่ายปกครอง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นปัญหาในทางกฎหมาย ดังต่อไปนี้

(1) ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างคณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการคดีพิเศษ โดยเฉพาะที่มาของบุคคลที่เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และบุคคลที่เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ดังนี้

(1.1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการคดีพิเศษ

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

(1.2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ

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

บุคคล การตรวจสอบคุณสมบัติ การพิจารณาคัดเลือก ดังนั้น จึงทำให้เกิดปัญหาของการใช้ช่องว่างทางกฎหมายที่ฝ่ายการเมืองสามารถเข้าแทรกแซงกระบวนการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการทำหน้าที่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษขาดความเป็นอิสระและไม่เป็นกลาง อีกทั้งกระบวนการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิก็ไม่มีมาตรฐานการปฏิบัติที่ชัดเจน ขาดความโปร่งใส ไม่เป็นไปตามหลักนิติรัฐและทฤษฎีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม

(2) ปัญหาเกี่ยวกับการใช้และการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ดังนี้

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

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

กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและส่งผลเสียหายต่อรัฐและกระบวนการยุติธรรมที่ไม่อาจ
อำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้นกับประชาชนได้

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ปัญหาโครงสร้าง การใช้และการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจของ
คณะกรรมการคดีพิเศษที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ผู้เขียนเห็นควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติ
การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ดังต่อไปนี้

(1) ให้ยกเลิกบทบัญญัติที่กำหนดให้มีคณะกรรมการคดีพิเศษ โดยยกเลิกความใน
หมวด 1 คณะกรรมการคดีพิเศษ มาตรา 5 มาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11
มาตรา 12 และมาตรา 13

(2) แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษ ดังนี้

(2.1) แก้ไขมาตรา 17 จากเดิมที่กำหนดให้คณะกรรมการคดีพิเศษอาจมีมติให้
ยกเว้นคุณสมบัติของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามมาตรา 15 วรรคสอง และคุณสมบัติของ
เจ้าหน้าที่คดีพิเศษตามมาตรา 16 วรรคสอง แก้ไขให้เป็นอำนาจของ อ.ก.พ.กรมสอบสวนคดีพิเศษ

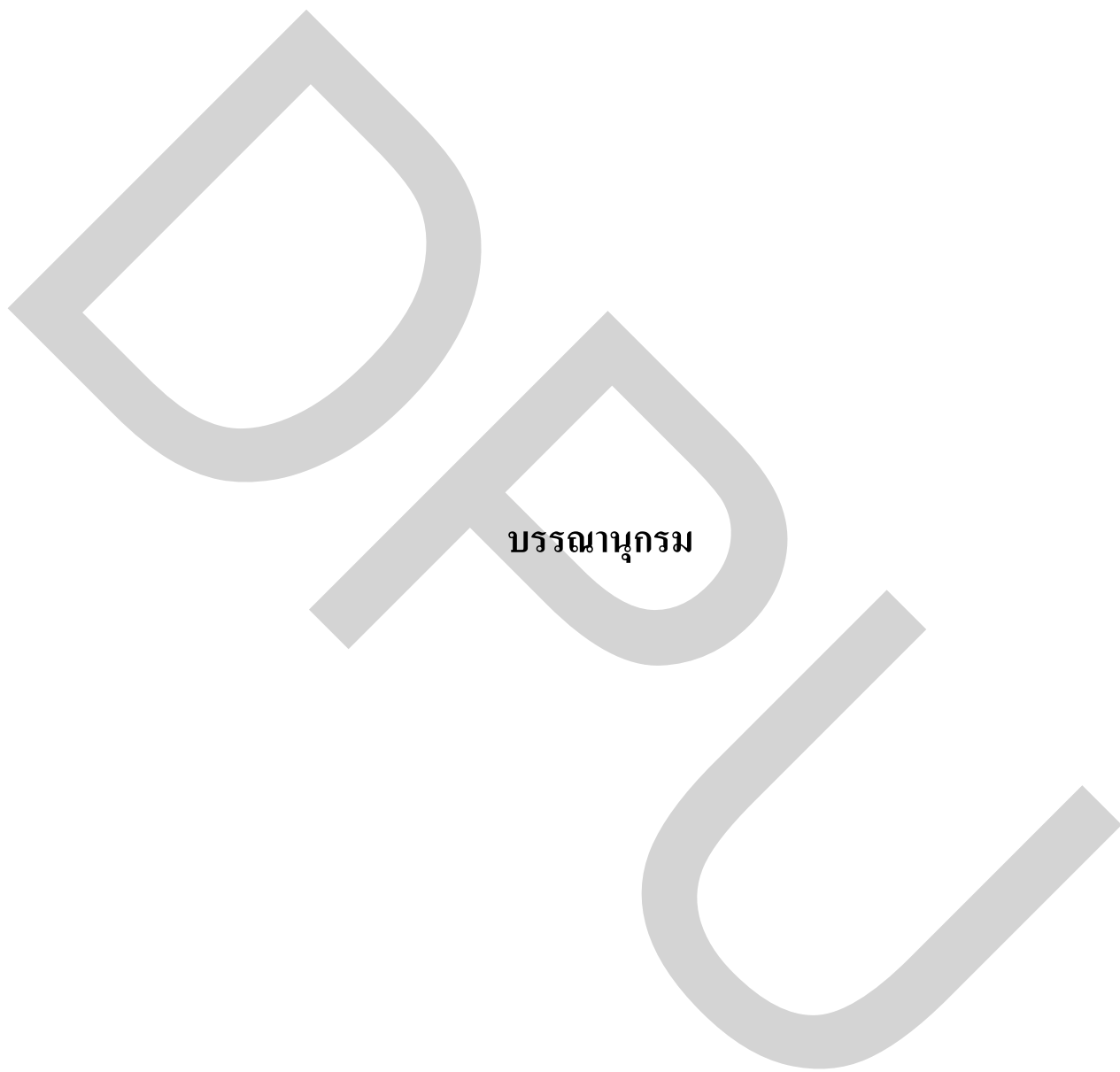
(2.2) แก้ไขมาตรา 22 มาตรา 23 มาตรา 24 มาตรา 25 มาตรา 32 และมาตรา 44
จากเดิมที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษ แก้ไขให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ
อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษแทน

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

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

(5) นอกจากนี้ เมื่อได้มีการยกเลิกคณะกรรมการคดีพิเศษแล้ว ย่อมส่งผลให้ตำแหน่ง
อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งในการดำเนินการตาม
อำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

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



บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2554.

กฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดคดีพิเศษเพิ่มเติมตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555.

กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2529). “ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับดุลพินิจฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน.” *บทบัญญัติ*, 42(1).

_____. (2535). “หลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน: ศึกษาประวัติความเป็นมาและแนวความคิดทางทฤษฎี.” *ศุลพาห*, 39(5).

_____. (2537). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

_____. (2539). *สาระสำคัญและหลักกฎหมาย พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

_____. (2546). *กฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 5)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2541). “โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น.” *บทบัญญัติ*, 52(2).

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2531). *องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เข็มชัย ชุตินวงศ์. (2530). “รายงานการศึกษาดูงาน ฝึกรอบรม ประชุมและสัมมนา ณ ประเทศญี่ปุ่น.” *อัยการนิเทศ* 49.

คณะกรรมการการกำกับการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา. (2541). *การจัดองค์กรในการบริหารงานยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย* (รายงานการสัมมนาทางวิชาการ). กรุงเทพฯ: เค.พี.พรินติ้ง.

จิรนิติ หะวานนท์. (2540). *ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ใน คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีรัชการพิมพ์.

จิราธร เจริญวุฒิ. (2550). *วิวัฒนาการการสอบสวนคดีอาญา: ศึกษาบทบาทของพนักงานอัยการ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

- เฉลิมพล นาคสุวรรณ. (2547). *การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการใช้อำนาจในตำแหน่ง
สาธารณะ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2526, เมษายน). “องค์กรแบบคณะกรรมการ,” *วารสารกฎหมายปกครอง*.
_____. (2526, เมษายน). “คณะกรรมการ: การปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพ.” *วารสารกฎหมาย
ปกครอง*.
- _____. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีระการพิมพ์.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2553). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 16). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชาญเชาว์ ไชยานุกิจ และ ศิระ บุญภินันท์. (2541). “โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการ
ของญี่ปุ่น.” *บทบัณฑิตย*, 54(2).
- ถาวร เกียรติทับทิว. (2532). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. สงขลา: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- ชาติ เฟ็งดิษฐ์. (2556). *แนวทางการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ* (เอกสารประกอบการบรรยาย
หลักสูตร “การบริหารงานยุติธรรมระดับสูง” รุ่นที่ 4 วันศุกร์ที่ 26 เมษายน 2556).
สำนักงานกิจการยุติธรรม ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2549). *นักการเมืองไทย: จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน
สภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข*. กรุงเทพฯ: สายธาร.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2553). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. (2546). *ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและ
ผลประโยชน์ส่วนรวม* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา
ประเทศไทย.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตาม
รัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2556). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2530). “ระบบการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ.” *วารสารกฎหมาย
ปกครอง*, 13(2).
- _____. (2536). *กฎหมายมหาชน 1: วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชน
ยุคต่าง ๆ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. (2537). *กฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2522, เมษายน – พฤษภาคม). “การใช้ระบบคณะกรรมการในการ
บริหาร.” *วารสารมหาดไทย*.

- ประธาน วัฒนาวาณิชย์. (2520, กันยายน-พฤศจิกายน). “ระบบความยุติธรรมทางอาญา: แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาชญากรรมและกระบวนการนิติธรรม.” *วารสารนิติศาสตร์*, 2(9).
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.
- ประยูร กาญจนกุล. (2538). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4) กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย. (2531). *การประกันสิทธิตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในกฎหมายปกครองของไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปิ่นแก้ว พิธิษฐ วิศาลเสถ์. (2551). *บทบาทและอำนาจหน้าที่ของอัยการและพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- พงษ์สิทธิ์ อรุณรัตน์กุล. (2549). *พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547: ศึกษากรณีมาตรการบังคับใช้กฎหมายต่อผู้ทรงอิทธิพล* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2542). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2542*. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊ค.
- พจนานุกรมไทย (ฉบับอธิบาย 2 ภาษา).
- พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.
- พิสิษฐ สกาญจนชัย. (2550). *การบูรณาการการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2548). *หลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วรพจน์ วิสวุฒพิชญ์. (2531). “การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ.” *รวมบทความ 60 ปี คร.ปรีดี เกษมทรัพย์*.
- _____. (2540). *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

- วันนพ สมจินตนากุล. (2552). *การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรเพื่อควมมีประสิทธิภาพ: ศึกษากรณีกรมสอบสวนคดีพิเศษ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- วิษณุ เครืองาม. (2547, กรกฎาคม). “การสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษตามมาตรฐานรัฐธรรมนูญ.” *สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีสาร, ฉบับพิเศษ*.
- วุฒิพงษ์ อารีราษฎร์. (2548). *บทบาทของพนักงานอัยการในการสอบสวน: ศึกษาตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศิริ บุญภินันท์. (2541). *อัยการญี่ปุ่น แพลและเรียบเรียงจาก Public Information and Foreign Liaison Office, Ministry of Justice, (Tokyo, 1996)* (เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง การจัดองค์กรในการบริหารงานยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จัดโดยคณะกรรมการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา).
- สนธยา ยาพิณ. (2551). *บทบาทและอำนาจหน้าที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อการแก้ไขปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- สมยศ เชื้อไทย. (2552). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2551). *คำรากฎหมายปกครอง ว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป*. กรุงเทพฯ: ดอกเบญจ.
- สุรพล ไตรเวทย์. (2547). *การสอบสวนคดีพิเศษ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- หยุด แสงอุทัย. (2513). *หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 7). พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อมร จันทรสมบูรณ์. (ม.ป.ป.). *แนวทางปฏิบัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อเสนอแต่งตั้งเป็นกรรมการกฤษฎีกา. ใน อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ ขุนประเสริฐสุภมาตรา*.
- อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ. (2540). “กลไกในการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศที่ไม่มีศาลปกครอง”. *ศาลพาห, 44(1)*.
- อารี อารยวัฒน์กุล. (2547). *การคุ้มครองสิทธิของบุคคลกับการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เอกนุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. (2534). *การควบคุมอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาลไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาต่างประเทศ

Special Investigation Service of the Republic of Lithuania. Retrieved January 20, 2015, from <http://www.stt.lt/en/>

Republic of Lithuania Law on the Special Investigations Service. Retrieved December 21, 2014, from http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=110823.

Special Investigating Units and Special Tribunals Act No. 74 of 1996. Retrieved December 21, 2014, from <http://www.siu.org.za/sites/default/files/documents/act2005.pdf>

Tomoko Akane. "The Criminal Justice System in Japan: Prosecution". UNAFEI 107th International Train Course. April 17, 1996.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

นทีธร มีชัย

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2541 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

พ.ศ. 2548 เนติบัณฑิตไทย

ประวัติการทำงาน

สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ชำนาญการพิเศษ

กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม